

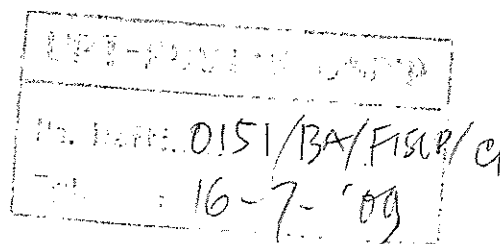


# **BUKU AJAR**

## **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

*Disusun Oleh :*  
**Herbasuki Nurcahyanto**  
**Tri Yuniningsih**

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**  
**2007**



## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kepada Alloh,SWT atas tersusunnya buku ajar ini. Tidak lupa pada kesempatan ini pula disampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu . Harapan kami semoga bermanfaat untuk mahasiswa atau para pembaca. Kami menyadari buku ajar ini jauh dari sempurna “ *Seperti kata pepatah tiada gading yang tidak retak* “ maka kami mengharapkan kritik dan saran demi kesempurnaanya.

Sebagai sarana memperlancar proses belajar mengajar dan untuk membantu mempermudah mahasiswa dalam mempelajari materi Hukum Administrasi Negara, maka sekali lagi semoga buku ini bermanfaat.

Semarang, Desember 2007

Penyusun

## **Pendahuluan**

Kajian tentang Hukum Administrasi negara memang sangat menarik mengingat ilmu ini masih relatif muda umurnya dibandingkan ilmu hukum lainnya. Penyusunan buku ajar ini diharapkan memberikan gambaran kepada mahasiswa dalam memahami dan mendalami tentang Hukum Administrasi negara.

Adapun maksud dan tujuan diberikannya Mata Kuliah ini kepada Mahasiswa agar memiliki pengetahuan, sebagai calon-calon administrator publik atau sebagai pejabat publik dalam memahami seluk beluk HAN secara komprehensif. Sehingga diharapkan lebih lanjut buku ini dapat menjadi wahana pendidikan bagi yang membacanya.

### **A. Deskripsi singkat mata kuliah**

Mata kuliah ini membahas tentang pengertian dan perkembangan HAN, pembidangan Han dengan ilmu hukum lainnya, sifat dan fungsi Han, Ruang lingkup HAN, prinsip konstitusional HAN, Penguasa administrasi, tindakan ANE, pengawasan administrasi, dan Peradilan tata Usaha Negara.

### **B. Manfaat / relevansi**

Buku ini diharapkan dapat membantu mahasiswa dalam mempelajari berbagai pengetahuan yang berkaitan dengan HAN, dari peristilahan sampai dengan Lembaga yang melaksanakan fungsinya yaitu PTUN ( Peradilan Tata Usaha Negara ). Selain itu dengan pengetahuan yang dimiliki tentang HAN maka mahasiswa diharapkan pula menjadi lebih paham tentang aspek-aspek hukum yang ada di dalamnya sehingga sebagai calon administrator publik akan lebih mumpuni dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

### **C. Tujuan Instruksional Umum**

Setelah mempelajari materi Hukum Administrasi Negara mahasiswa diharapkan dapat memahami dan menjelaskan tentang pengertian dan perkembangan HAN, pembidangan Han dengan ilmu hukum lainnya, sifat dan fungsi Han, Ruang lingkup HAN, prinsip konstitusional HAN, Penguasa administrasi, tindakan ANE, pengawasan administrasi, dan Peradilan tata Usaha Negara. Selain itu dapat pula menganalisis aplikasi HAN dalam Sistem Administrasi Negara Indonesia.

### **D. Susunan Bab**

Buku ajar ini memuat sembilan Pokok Bahasan, yang terinci sebagai berikut :

- PB I                    **Pengertian HAN dan perkembangannya**, berisi tentang Istilah dan definisi HAN, Sumber-sumber hukum HAN, Pertumbuhan dan perkembangan HAN, Faktor pendorong tumbuhnya HAN, dan Perkembangan HAN di Indonesia.

- PB II      **Pembidangan HAN dengan ilmu hukum lainnya**, berisi tentang Perbedaan HAN dengan HTN, Batas HAN dengan Hukum perdata, dan Batas Han dengan hukum pidana, serta hubungan negara hukum dengan HAN.
- PB III      **Sifat dan Fungsi HAN**, berisi tentang dasar-dasar hukum dalam pelaksanaan ANE, Aspek administrasi dalam perundangan, sifat HAN, dan Fungsi HAN.
- PB IV      **Ruang Lingkup HAN**, berisi tentang Tempat HAN dalam kerangka ilmu hukum, Ruang lingkup HAN, dan Tata perurutan perundangan.
- PB V      **Prinsip konstitusional Han**, berisi tentang falsafah pemerintahan, AAUPL, Istilah-istilah penting.
- PB VI      **Penguasa Administrasi**, berisi tentang Pengertian pemerintahan, Pemerintah Pusat, Pemeritah Daerah, dan Lembaga Tinggi Negara, Dan hubungan lembaga tinggi negara dengan penguasa administrasi.
- PB VII      **Tindakan ANE**, berisi tentang Alasan pemerintah campur tangan dalam kepentingan publik, macam-macam perbuatan pemerintah, Macam ketetapan, Perbedaan ketetapan dengan peraturan, Syarat sahnya ketetapan, Akibat cacat yang melekat pada ketetapan, dan bentuk ketetapan.
- PB VIII      **Pengawasan administrasi**, berisi tentang definisi pengawasan, pelaku pengawasan, jenis pengawasan, lingkup pengawasan, peaporan hasil pengawasan, tindak lanjut pengawasan, *Administrative Self regulation*.
- PB IX      **Peradilan ANE/ PTUN**, berisi tentang sejarah berdirinya PTUN, Hakikat PTUN, Kompetensi, tugas, dan wewenang PTUN, dan kedudukan dan susunan organisasi PTUN

## DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN

- A. Contoh soal ujian
- B. Contoh Tugas Individu dan kelompok
- C. Contoh tugas PKL
- D. Contoh Proposal

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
PENDAHULUAN	ii
DAFTAR ISI	iii
<b>Pokok Bahasan I Pengertian HAN Dan Perkembangannya</b>	<b>1</b>
A. Istilah dan definisi HAN	1
B. Sumber-sumber hukum HAN	3
C. Faktor pendorong tumbuhnya HAN	5
D. Perkembangan HAN di Indonesia	6
E. Rangkuman	8
F. Latihan	8
G. Kunci Jawaban latihan	8
H. Umpan balik	8
<b>Pokok Bahasan II Pembidangan HAN Dengan Ilmu Hukum Lainnya</b>	<b>10</b>
A. Pembedaan Han dengan HTN	10
B. Batas HAN dengan hukum Perdata	11
C. Batas HAN dengan Hukum Pidana	11
D. Hubungan Negara Hukum dengan HAN	11
E. Rangkuman	13
F. Latihan	13
G. Kunci Jawaban latihan	13
H. Umpan balik	13
<b>Pokok Bahasan III Sifat Dan Fungsi HAN</b>	<b>14</b>
A. Dasar-dasar hukum dalam pelaksanaan HAN	14
B. Aspek administrasi dalam perundangan	15
C. Sifat-sifat HAN	16
D. Fungsi HAN	16
E. Rangkuman	17
F. Latihan	17
G. Kunci Jawaban latihan	17
H. Umpan balik	17

<b>Pokok Bahasan IV Ruang Lingkup HAN</b>	<b>19</b>
A. Tempat Han dalam kerangka ilmu hukum	19
B. Ruang lingkup HAN	20
C. Tata urutan perundangan	21
D. Rangkuman	22
E. Latihan	22
F. Kunci Jawaban latihan	22
G. Umpan balik	22
 <b>Pokok Bahasan V Prinsip Konstitusional HAN</b>	 <b>23</b>
A. Falsafah pemerintahan	23
B. AAUPL	25
C. Istilah-istilah penting	28
D. Asas-asas HAN dan alasan ditonjolkan	32
E. Rangkuman	33
F. Latihan	33
G. Kunci Jawaban latihan	34
H. Umpan balik	34
 <b>Pokok Bahasan VI Penguasa Administrasi</b>	 <b>35</b>
A. Pengertian pemerintah	36
B. Aparatur pemerintah pusat	36
C. Aparatur pemerintah daerah	39
D. Lembaga tinggi negara	42
E. Lembaga tinggi negara dan hubungannya dengan Penguasa administrasi	48
F. Rangkuman	49
G. Latihan	49
H. Kunci Jawaban latihan	49
I. Umpan balik	50

<b>Pokok Bahasan VII Tindakan ANE</b>	<b>51</b>
A. Alasan pemerintah campur tangan dalam kepentingan publik	51
B. Macam-macam perbuatan pemerintah	52
C. Macam ketetapan	53
D. Pembedaan ketetapan dan peraturan	53
E. Syarat sahnya ketetapan	53
F. Akibat cacat yang melekat pada ketetapan	58
G. Bentuk-bentuk ketetapan	59
H. Rangkuman	62
I. Latihan	63
J. Kunci Jawaban	63
K. Umpan Balik	63

<b>Pokok Bahasan VIII Pengawasan Administrasi</b>	<b>64</b>
A. Definisi pengawasan	64
B. Pelaku pengawasan	65
C. Jenis pengawasan	66
D. Lingkup pengawasan	66
E. Pelaporan hasil pengawasan	67
F. Tindak lanjut pengawasan	67
G. Administrative Self Regulation	68
H. Rangkuman	68
I. Latihan	68
J. Kunci Jawaban latihan	68
K. Umpan balik	69

<b>Pokok Bahasan IX Peradilan ANE/ PTUN</b>	<b>70</b>
A. Sejarah berdirinya PTUN	70
B. Hakikat PTUN	73
C. Kompetensi, tugas, dan wewenang PTUN	75
D. Kedudukan dan susunan Organisasi PTUN	77
E. Rangkuman	85
F. Latihan	85

<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>86</b>
-----------------------	-----------

<b>LAMPIRAN</b>	
-----------------	--

## **POKOK BAHASAN I**

### **PENGERTIAN HAN DAN PERKEMBANGANNYA**

**TIU :**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini mahasiswa dapat menjelaskan pengertian dan perkembangan HAN.

**TIK :**

1. Mahasiswa dapat mendefinisikan HAN
2. Mahasiswa dapat menjelaskan sumber-sumber HAN
3. Mahasiswa dapat menjelaskan pertumbuhan dan perkembangan HAN
4. Mahasiswa dapat menjelaskan faktor pendorong tumbuhnya HAN.
5. Mahasiswa dapat menjelaskan perkembangan HAN di Indonesia.

#### **A. ISTILAH DAN DEFINISI HAN**

Istilah Hukum Administrasi Negara (HAN) pada waktu awal dapat dijumpai dalam SK Menteri P&K No: 0198/U/1972 tanggal 30 Desember 1972 tentang Pedoman Kurikulum Minimal dengan istilah Hukum Tata Pemerintahan/HTP (pasal 5 c jo pasal 10/2). Namun adanya SK tersebut tidak menutup kemungkinan untuk tetap mempergunakan istilah lain, seperti : Hukum Tata Pemerintahan; Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Administrasi Negara, asalkan syllabus minimal tetap menjadi pegangan bersama. Pada tahun 1983 melalui SK Menteri P&K No: 31/DJ/Kep/1983 berubah menjadi Hukum Administrasi Negara. Sebelumnya pada tahun 1970 yaitu dengan diundangkannya Undang-undang tentang Pokok-pokok Kehakiman dijumpai istilah Hukum Tata Usaha Negara (HTUN). Kemudian dengan diundangkannya UU No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikenal istilah peradilan administrasi negara (dalam pasal 144). Kemudian direvisi dengan UU Nomor 9 Tahun 2004. Untuk peristilahannya ada bermacam-macam, menurut bahasa Belanda *Administratiefrecht*, menurut ilmu pengetahuan hukum di Inggris *Administrative Law*, di Perancis dikenal dengan *Droit Administratief* atau *Verwaltungsrecht* di Jerman.



Definisi HAN sangat beragam, seperti terlihat dari berbagai pendapat berikut :

**1. JM Baron de Gerando :**

Peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dengan rakyat.

**2. Van Vollenhoven :**

Keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu menggunakan kewenangan-kewenangan kenegaraan.

**3. Prayudi Atmosudirdjo :**

Hukum yang secara khas mengenai seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara, yang terdiri atas dua tingkatan :

a. HAN heteronom

Bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara

b. HAN otonom.

Hukum operasional yang dicipta oleh pemerintah dan administrasi negara sendiri.

**4. Lembaga Administrasi Negara (2003) :**

Keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur unsur administrasi negara yang meliputi struktur kelembagaan negara (perlengkapan negara) dan proses penyelenggaraan negara termasuk proses pengelolaan hukumnya (pengembangan, pelaksanaan, dan evaluasi peraturan perundang-undangan), sehingga negara dapat berfungsi dalam menjalankan tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara proporsional, serasi, tertib dan berkeadilan, dalam mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara, baik dalam konteks nasional maupun internasional.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat digaris bawahi beberapa hal penting untuk memahami HAN dalam konteks disiplin dan sistem administrasi negara :

- a. HAN sebagai perangkat hukum memuat ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang sistem dan proses administrasi negara, baik dalam ketentuan diam maupun dalam keadaan bergerak (HAN heteronom).
- b. Administrasi negara sebagai sistem kerjasama rasional dan manusiawi dalam mewujudkan tujuan bersama dalam bernegara atau sebagai sistem penyelenggara negara yang diatur oleh HAN, mempunyai kapasitas untuk mengeluarkan produk-produk hukum (HAN otonom) yang pada dasarnya adalah keseluruhan kegiatan memformulasikan substansi kebijakan publik dalam peraturan perundang-undangan.

## **B. SUMBER-SUMBER HUKUM**

Sumber hukum pada umumnya dapat dibagi menjadi dua sumber, yaitu :

1. Sumber hukum dalam arti materiil.

Adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum

2. Sumber hukum dalam arti formil.

Adalah sumber yang menjadi determinan formil membentuk hukum.

Sumber-sumber hukum formil HAN adalah :

### **1. Undang-undang**

Peraturan perundang-undangan menjadi bagian terbesar lapangan HAN. Namun hingga saat ini sukar untuk membuat kodifikasi, karena menurut Donner :

- a. peraturan HAN berubah lebih cepat dibandingkan dengan peraturan-peraturan dalam hukum privat dan hukum pidana.
- b. Pembuatan peraturan HAN tidak dalam satu tangan, di luar pembuat undang-undang pusat (Presiden dan DPR), departemen dan pemerintah daerah dapat membuat peraturan HAN.

### **2. Praktek ane (HAN yang tidak tertulis/hukum kebiasaan)**

Praktek ane membentuk HAN kebiasaan (tidak tertulis). Hukum yang tidak tertulis adalah hukum yang tidak dibuat oleh badan legislatif. HAN tersebut dibentuk dan dipertahankan dalam keputusan-keputusan para pejabat ane. Sebagai sumber hukum formil, maka seringkali praktek ane berdiri sendiri di

samping undang-undang. Bahkan tidak jarang praktek ane mengesampingkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang ada.

### **3. Yurisprudensi**

Secara umum yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah peradilan, sedangkan dalam arti sempit adalah ajaran hukum yang tersusun dari dalam peradilan, yang kemudian dipakai sebagai landasan hukum. Selain pengertian tersebut yurisprudensi juga diartikan sebagai himpunan putusan-putusan pengadilan yang disusun secara sistematis. Bilamana keputusan seorang hakim terdahulu dalam memutuskan perkara atau kasus menjadi dasar keputusan seorang hakim kemudian, maka keputusan yang pertama menjadi sumber hukum (Yurisprudensi ).

### **4. Anggapan para ahli hukum.**

Anggapan atau pendapat ahli hukum tidak dapat langsung menjadi sumber hukum, tetapi harus melalui yurisprudensi.

### **5. Traktat**

Traktat disebut juga dengan *Treaty*, adalah perjanjian antar negara. Ada yang bilateral ada juga yang multilateral.

Pertumbuhan dan Perkembangan HAN

Pertumbuhan bentuk negara sangat erat kaitannya dengan perkembangan HAN.

#### **1. Le STATO.**

Kekuasaan terpusat pada raja sebagai penguasa tunggal, raja tidak terikat hukum dalam melaksanakan tugasnya. Administrasi negara tidak terikat hukum dalam menjalankan tugasnya, muncul semboyan 'SOLUS POPULI SUPREME LEX ESTO' (kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi), maka apabila sudah dihubungkan dengan tujuan dan atas nama kesejahteraan rakyat dipandang sudah cukup mempunyai dasar hukum. Pada waktu itu HAN hanya bersifat sebagai instruksi-instruksi saja dari atasan kepada bawahan, sehingga kaidah HAN pada waktu itu oleh *Romeijn* disebut sebagai '*INSTRUCTIERECHT*' .

2. Dalam perkembangan selanjutnya bentuk negara berubah dengan adanya paham/konsep baru yaitu liberalisme dalam perdagangan dan ekonomi. Kekuasaan raja berhasil dibatasi melalui pembatasan-pembatasan kekuasaan yang dijamin dalam suatu undang-undang dasar. Teknik pembatasan ini dilaksanakan dengan jalan digunakannya azas kedaulatan rakyat, dan yang kedua adalah dengan pembagian dan pemisahan kekuasaan menurut ajaran *TRIAS POLITICA*. Dengan adanya pembatasan-pembatasan tersebut, bentuk negara berubah dari monarkhi absolut menjadi monarkhi terbatas. HAN berubah sifatnya dari *Instructierecht* menjadi *BIDENRECHT*, yaitu bersifat mengikat baik administrasi negara sendiri maupun rakyat yang bersangkutan.
3. Dalam perjalanan sejarah selanjutnya mulai berkembang paham baru yaitu konsep Negara Kesejahteraan (*WELFARE STATE*). Negara mengurus warga negara sejak lahir hingga mati. Peran negara semakin luas sehingga mengakibatkan HAN juga semakin berkembang.

### C. FAKTOR PENDORONG TUMBUHNYA HAN

Perkembangan HAN dimulai di negara-negara Eropa Barat dengan datangnya Revolusi Industri. Revolusi Industri. Inggris dan USA beberapa puluh tahun lebih dahulu, di Nederland tahun 1800.

#### 1. Revolusi Industri

Revolusi Industri di Nederland menyebabkan tumbuhnya pabrik-pabrik di daerah tertentu dan merupakan konsentrasi tanpa pengaturan-pengaturan sehingga kehidupan masyarakat di sekitar lingkungan tersebut menjadi buruk dan pemerintah terpaksa harus campur tangan. Hal ini merupakan dorongan pertama yang kuat bagi pertumbuhan HAN, seperti misalnya :

- undang-undang yang mengatur bangunan (1801).
- undang-undang anti alkohol (1812).
- undang-undang tentang larangan kerja bagi anak-anak (1814).
- undang-undang tentang keselamatan kerja
- undang-undang tentang kecelakaan

- undang-undang tentang jaminan buruh terhadap sakit, hari tua dan sebagainya.

## 2. Perubahan Konsep Negara

Adanya perubahan konsep negara yang tidak hanya sekedar sebagai *nachwakerstaat* (penjaga malam), tetapi negara mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat (*welfare state*), sejak manusia itu lahir sampai mati (*from the cradle to the grave*). Konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) mulai masuk Inggris tahun 1938, melalui Beveridge (anggota parlemen, ketua Partai Buruh) yang memperkenalkan Konsep Negara Kesejahteraan. Dalam Beveridge Report mengandung suatu program sosial, antara lain memuat :

- pemerataan pendapatan masyarakat
- usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai mati
- mengusahakan lapangan kerja seluas-luasnya
- pengawasan upah oleh pemerintah
- usaha dalam bidang pendidikan sekolah, pendidikan lanjutan latihan-latihan kerja dan sebagainya.

## 3. Pencemaran Lingkungan

Tumbuhnya negara-negara industri menimbulkan beberapa implikasi yang membahayakan lingkungan hidup terutama karena polusi. Semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemeliharaan lingkungan menambah lagi luas dan tumbuh berkembangnya HAN.

## D. PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA

Bagi Indonesia yang kini tengah membangun masyarakat dengan pesat, peranan pemerintah tampak sangat menonjol, baik sebagai perencana, pembimbing maupun pelaksana. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan apabila kaidah-kaidah hukum tata usaha negara setiap hari kian bertambah banyak. Kiranya sulit untuk dalam suasana hidup dewasa ini menemukan satu bidang kehidupan pribadi Indonesia yang secara langsung maupun tidak langsung tidak terkena suatu peraturan atau kebijaksanaan administratif. Namun sayang sekali,

bahwa penambahan kuantitas kaidah-kaidah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia belum disertai suatu pembaharuan sistem. Karena itu masih menggunakan teori-teori kuno/lama, seakan-akan selama 62 tahun merdeka ini RI belum mengalami perubahan sejarah politik dan sosial yang secara prinsipil berbeda dan menyimpang dari politik dan sosial negara Belanda.

Setelah kita berpegang teguh pada UUD 1945 dan Pancasila sebagai *Grondnorm*, serta setelah melalui sejarah politik dan sosial selama hampir 60 tahun terakhir ini yaitu melalui sistem pemerintahan parlementer di tahun lima puluhan sistem demokrasi terpimpin yang menjurus kearah sistem pemerintahan totaliter di tahun enam puluhan, sistem Orde Baru di tahun 1965 menuju sistem pemerintahan Pancasila yang sesungguhnya di tahun tujuh puluhan dan seterusnya. Disamping bertambah banyaknya peraturan-peraturan hukum tata usaha negara corak daripada kaidah-kaidah hukum tata usaha negara itu sendiri sudah mulai menunjukkan perkembangan baru. Misalnya sekarang kita banyak melihat surat keputusan bersama (SKB), yang dikeluarkan oleh beberapa orang menteri, karena menteri yang diatur dalam SKB itu membutuhkan kerja sama yang erat antara beberapa departemen, misalnya pembangunan rumah, tidak mungkin dilakukan tanpa adanya kerja sama dan pembagian tugas antara Direktorat Agraria dari Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, Dep. PU dan Dept. Kehakiman. Demikian pula mengenai sumbangan pendidikan memerlukan campurtangan menteri dari Departemen Keuangan disamping Menteri Pendidikan Nasional. Dimasa mendatang kita akan lebih banyak lagi melihat surat-surat keputusan bersama semacam itu. Maka tampaklah bahwa sejak Repelita I sesungguhnya secara tak terasa, kita sudah memasuki suatu struktur administrasi negara yang secara prinsipil berbeda dengan struktur administrasi negara sebelumnya.

Sebab kalau sebelum Repelita I tugas-tugas pembangunan masih dilaksanakan oleh masing-masing departemen secara terpisah-pisah, sehingga koordinasi-integrasi-sinkronisasi baru diperlukan secara vertikal-departemental. Maka sejak Repelita I yang dibutuhkan adalah koordinasi-integrasi-sinkronisasi INSTANSI-INSTANSI PEMERINTAH yang lebih luas dan intensif, yaitu

disamping diselenggarakan secara vertikal departemental, juga harus dilaksanakan secara horisontal-interdepartemental antara beberapa orang menteri atau antar beberapa orang sekretaris jenderal, direktur jenderal dan sebagainya. Bahkan dalam satu proyek tidak jarang diperlukan kerjasama secara diagonal-interdepartemental antara Sekjen dari Departemen yang satu dengan direktur dari departemen yang lainnya.

#### **E. RANGKUMAN.**

Peristilahan HAN memang bermacam-macam, namun pada intinya semua mengacu pada hukum yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat. Mengingat HAN adalah disiplin ilmu yang masih baru maka wajarlah bila masih terus menerus mengalami perkembangan khususnya di Indonesia yang kebanyakan hukumnya masih banyak dari warisan hukum Belanda.

#### **F. LATIHAN.**

1. Coba Saudara simpulkan tentang apa yang dimaksud dengan Hukum Administrasi Negara dengan kata-kata sendiri setelah Saudara mengetahui dari pendapat para pakar !
2. Perkembangan Han memang pesat khususnya di Indonesia, coba Sdr jelaskan dan beri contoh kasus.

#### **G. KUNCI JAWABAN LATIHAN.**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat membaca pada bagian definisi-definisi HAN menurut para pakar lalu disimpulkan sendiri dengan menggunakan kata-kata sendiri.
2. Untuk menjawab nomor 3 Sdr dapat membaca dengan seksama pada bagian perkembangan Han di Indonesia tetapi juga dengan menganalisis dan memberi contoh kasus yang aktual.

#### **H. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

LAN, 2003; *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, 1993 (ed. Rev.); *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Ridwan, HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.



## **POKOK BAHASAN II**

### **PEMBIDANGAN HAN DENGAN ILMU HUKUM LAINNYA**

**TIU :**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini mahasiswa dapat menjelaskan pembedaan HAN dengan ilmu hukum lainnya.

**TIK :**

1. Mahasiswa dapat menyebutkan pembedaan HAN dengan HTN
2. Mahasiswa dapat memerinci batas HAN dengan hukum perdata.
3. Mahasiswa dapat menjelaskan batas HAN dengan hukum pidana
4. Mahasiswa dapat menjelaskan tentang hubungan negara hukum dengan HAN

#### **A. Pembedaan HAN dengan HTN**

Berdasarkan pendapat Oppenheim, yang dimaksud dengan :

**HAN :** Keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengikat alat-alat perlengkapan negara jika alat-alat perlengkapan negara tersebut menjalankan kekuasaannya. Pada azasnya mengatur negara dalam keadaan **bergerak**.

**HTN :** Keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengadakan alat-alat perlengkapan negara dan mengatur kekuasaan alat-alat perlengkapan negara tersebut. Pada azasnya mengatur negara dalam keadaan **diam**.

Pendapat ini diikuti oleh Romeijn, yang mengatakan HAN mengatur negara dalam keadaan dinamis, sedangkan HTN mengatur negara dalam keadaan statis. Pendapat lain muncul dari Kranenburg, yang menyatakan pembedaan HAN dan HTN sesungguhnya tidak bersifat prinsipiil, melainkan sebagai akibat perkembangan sejarah. Menurut Kranenburg HTN meliputi :

- peraturan-peraturan tentang struktur umum negara
- Gronwet (UUD) serta UU Organik
- Perundang-undangan propinsi.

Sedangkan yang termasuk dalam HAN adalah peraturan-peraturan khusus badan-badan pemerintahan, hukum kepegawaian, hukum perburuhan, perundang-undangan sosial.

#### **B. Batas HAN dengan Hukum Perdata**

Ada dua pendapat yang saling bertentangan mengenai hal ini. Pendapat pertama menurut **Van Praag**, yang menyatakan bahwa kedua bidang hukum tersebut tidak saling menyentuh dan masing-masing mandiri dalam bidangnya. Pendapat yang kedua didasarkan pada keperluan praktek peradilan di beberapa negara (misal **Nederland**) dalam menghadapi persoalan-persoalan HAN seungguhnya belum lengkap dalam sarana pelaksanaan peradilan itu, badan peradilan administrasi sering meminjam dan mmpergunakan pokok hukum perdata dalam menetapkan keputusannya. Fungsi Hukum Perdata pada masa yang akan datang menjadi lebih penting, karena sesuai dengan perkembangan paradigma pembangunan, yaitu pemerintah lebih banyak mengarahkan daripada melaksanakan pembangunan itu sendiri, maka sektor swasta lebih banyak berperan dalam pembangunan. Tampilnya sektor swasta dalam pelaksanaan pembangunan akan lebih banyak diatur dalam hukum perdata.

#### **C. Batas HAN dengan Hukum Pidana**

Romeijn berpendapat bahwa hukum pidana dapat dipandang sebagai hukum pembantu bagi HAN, karena penetapan sanksi pidana merupakan sarana untuk menegakkan HAN ( *Hulp Recht* ) mengingat HAN masih baru. Sebaliknya peraturan-peraturan di dalam perundang-undangan administrasi dapat dimasukkan dalam lingkungan hukum pidana. Hubungan Negara hukum dengan HAN

#### **D. Hubungan Negara Hukum dengan HAN**

Negara Indonesia adalah negara hukum bukan atas dasar kekuasaan belaka, hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar 1945 pada bagian penjelasan. Pada bagian penjelasan ada tujuh kunci pokok yang salah satunya menyatakan hal tersebut. Berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara tentunya sangatlah erat kaitannya mengingat HAN diadakan dalam rangka mengatur dan mencegah

tindakan para Pejabat ANE supaya dalam menjalankan kekuasaan dan wewenangnya tidak semena-mena. Mengingat negara kita berdasarkan atas hukum.

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens mengatakan bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen” (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna). Hal ini berarti sasaran dari negara hukum berarti terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan.

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi yang terhimpun dalam hukum tata negara. Meskipun demikian, untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan teknis, hukum tata negara ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif. Dengan kata lain hukum tata negara membutuhkan hukum lain yang bersifat teknis, hukum tersebut adalah Hukum Administrasi Negara. Ten Berge mengemukakan bahwa hukum administrasi negara merupakan perpanjangan dari hukum tata negara atau sebagai hukum sekunder yang berkenaan dengan keanekaragaman lebih mendalam dari tatanan hukum publik sebagai akibat pelaksanaan tugas oleh penguasa.

## **E. RANGKUMAN**

Hukum administrasi negara sebagai bagian dari ilmu hukum memang masih baru dibandingkan dengan ilmu hukum lainnya. Seiring dengan berjalannya waktu dia tumbuh dan berkembang relatif cepat mengingat dinamika kehidupan manusia yang begitu cepat pula. Berkaitan dengan ilmu hukum lainnya HAN memiliki hubungan yang erat dengan HTN, Hukum pidana dan Hukum perdata.

## **F. LATIHAN.**

1. Jelaskan singkat tentang pembagian HAN dengan Hukum Pidana, Hukum Perdata, dan Hukum Tata Negara.!
2. Mengapa hukum pidana dalam hal ini sering disebut sebagai hukum pembantu bagi HAN ?
3. Bagaimana kaitan antara Negara hukum dan HAN ?

## **G. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat membaca kembali tentang masing-masing pembagian HAN dengan ilmu hukum lainnya.
2. Seringnya hukum pidana disebut sebagai hukum pembantu bagi HAN dapat dibaca pada bagian hubungan HAN dengan Hukum Pidana.
3. Jawaban ini dapat dibaca kembali pada bagian keterkaitan antara negara hukum dengan HAN.

## **H. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Philipus M. Hadjon, 1993 (ed. Rev.); *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Ridwan, HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

## **POKOK BAHASAN III**

### **SIFAT DAN FUNGSI HAN**

**TIU :**

Setelah mengikuti ini mahasiswa dapat menjelaskan sifat dan fungsi HAN.

**TIK :**

1. Mahasiswa dapat menyebutkan dasar-dasar hukum dalam pelaksanaan administrasi negara
2. Mahasiswa dapat menjelaskan aspek administrasi dalam perundangan
3. Mahasiswa dapat menjelaskan sifat-sifat HAN
4. Mahasiswa dapat menjelaskan fungsi HAN

#### **A. Dasar-Dasar Hukum dalam Pelaksanaan ANE**

Pembentukan, pembinaan, penggabungan atau pemecahan dan penghapusan badan-badan pemerintahan sebaiknya dilakukan dengan dasar hukum tertentu. Dasar hukum ini memberikan merumuskan landasan hukum tentang batas-batas tugas, fungsi, kekuasaan serta wewenang masing-masing aparatur pemerintahan yang sudah ada maupun yang akan dibentuk. Demikian pula apabila dilakukan pembentukan, pembinaan dan penghapusan bagian-bagian dari suatu badan pemerintahan. Sudah barang tentu dasar hukumnya disesuaikan pula dengan tingkat kewenangan pengaturan dalam badan pemerintahan. Dengan demikian dimaksudkan fungsi badan-badan pemerintahan memang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kecuali dapat dipertanggungjawabkannya administrasi negara, maka adanya dasar-dasar hukum mengenai badan pemerintahan dan bagian-bagiannya akan dapat mengurangi kesimpangsiuran serta memberikan kejelasan bagi masing-masing badan pemerintahan tersebut. *Overlapping* wewenang dapat dihindari dan kerjasama dapat dibina berdasar ketentuan yang lebih jelas. Tetapi lebih dari itu, kejelasan dan ketegasan rumusan wewenang dan tanggungjawab tersebut, juga benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat dengan siapa badan

pemerintahan itu akan berhubungan. Dasar hukum itu harus pula meliputi kewenangan dan tugas dari jabatan-jabatan pemerintahan. Terutama bagi jabatan-jabatan pemerintahan yang mempunyai kewenangan memberikan perizinan, penentuan tarif dan sejenisnya.

## **B. Aspek Administrasi dalam Perundangan**

Beberapa aspek administrasi yang perlu diperhatikan untuk penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan harus menjamin terciptanya keserasian atau konsistensi antara berbagai peraturan perundangan yang ada baik dari satu pejabat atau badan pemerintah maupun dari berbagai badan pemerintah atau pejabat.
2. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan harus menjamin adanya kelengkapan, kebenaran dan ketepatan permasalahannya, serta perumusan ketentuan-ketentuannya. Ini perlu untuk mencegah masliah harus dibuatnya lagi peraturan perundangan lain yang sebenarnya tidak perlu, seperti yang memuat ketentuan tentang pembetulan, tambahan ataupun perbaikan lainnya. Peraturan perundangan yang banyak akan membingungkan dan mempersulit masyarakat untuk dapat memahami dan mantaati kebijakan yang tertuang di dalamnya.
3. Penyempurnaan proses pembuatan peraturan perundangan perlu pula diarahkan agar ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalamnya akan memperoleh dukungan yang positif dari masyarakat, artinya ditaati dengan penuh kesadaran dan rasa tanggungjawab.
4. Penyempurnaan dalam proses pembuatan perundangan harus menjamin terwujudnya pedoman-pedoman pelaksanaan tugas bagi para pejabat, sesuai dengan bidang tugas dan daerahnya masing-masing.
5. Peraturan perundangan dari suatu tingkat hierarkhi harus merupakan penjabaran atau perumusan yang lebih terperinci dari peraturan perundangan yang lebih tinggi hierarkhinya.

6. Penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan diarahkan pula untuk terciptanya konsistensi atau kesamaan tingkat peraturan perundangan untuk permasalahan-permasalahan dalam bidang yang sama dan atau mempunyai ruang lingkup yurisdiksi yang sama pula.
7. Penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan harus diarahkan untuk terciptanya efisiensi dalam pembuatan peraturan perundangan itu sendiri.

### **C. Sifat-Sifat HAN**

Sifat-sifat HAN adalah sebagai berikut :

1. Peraturan-peraturan HAN tidak seragam, karena pembuatan HAN tidak berada dalam satu tangan.
2. Peraturan HAN sukar atau tidak mungkin dikodifikasikan, hal ini menurut Donner, karena :
  - a. Peraturan HAN berkembang lebih cepat kalau dibandingkan dengan peraturan hukum lainnya.
  - b. Peraturan HAN tidak seragam
3. HAN peka terhadap politik.
4. HAN menelusup ke segala aspek kehidupan masyarakat.

### **D. Fungsi HAN**

Fungsi HAN sama halnya dengan fungsi hukum-hukum yang lain adalah mengatur hubungan-hubungan dalam masyarakat. Adapun fungsi HAN antara lain adalah :

1. Untuk mengkoordinasikan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat ( koordinator )
2. Agar pelaksanaan administrasi negara dapat berjalan sebagaimana mestinya ( Kontrol / pengawasan )

## **E. RANGKUMAN**

Dalam pelaksanaan kegiatan administrasi negara sangatlah diperlukan dasar hukum yang kuat sehingga mantap dalam bertindak serta jelas tugas maupun wewenangnya. Selain itu dalam perundangan perlu memperhatikan aspek-aspek administrasinya supaya dapat dipertanggungjawabkan, ada konsistensi, koordinasi dan relevansi antar semua unsur yang terlibat. Hukum administrasi negara sebagai ilmu pengetahuan memiliki sifat dan fungsi yang khas seperti ilmu pengetahuan lainnya, Empat sifat yang dimiliki seperti tidak seragam, sukar dikodifikasi, peka terhadap politik, dan merembes ke segala aspek kehidupan. Sedangkan fungsinya adalah mengkoordinasikan segala kepentingan dan menjamin terlaksananya administrasi negara yang semestinya.

## **F. LATIHAN**

1. Jelaskan singkat tentang sifat dan fungsi HAN, berikan contoh kasus bila perlu !
2. Aspek apa saja yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan administrasi negara ?

## **G. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab latihan di atas Sdr dapat membaca pada bagian sifat dan fungsi Han, tetapi Sdr harus menambah dengan memberi contoh kasus dan bila perlu dengan ditambah analisis.
2. Jawaban nomor 2 dapat dilihat pada bagian aspek administrasi dalam pelaksanaan ANE.

## **H. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.



## **DAFTAR PUSTAKA.**

Bintoro Tjokroamidjojo, 2000; *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.

Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006

## POKOK BAHASAN IV

### RUANG LINGKUP HAN

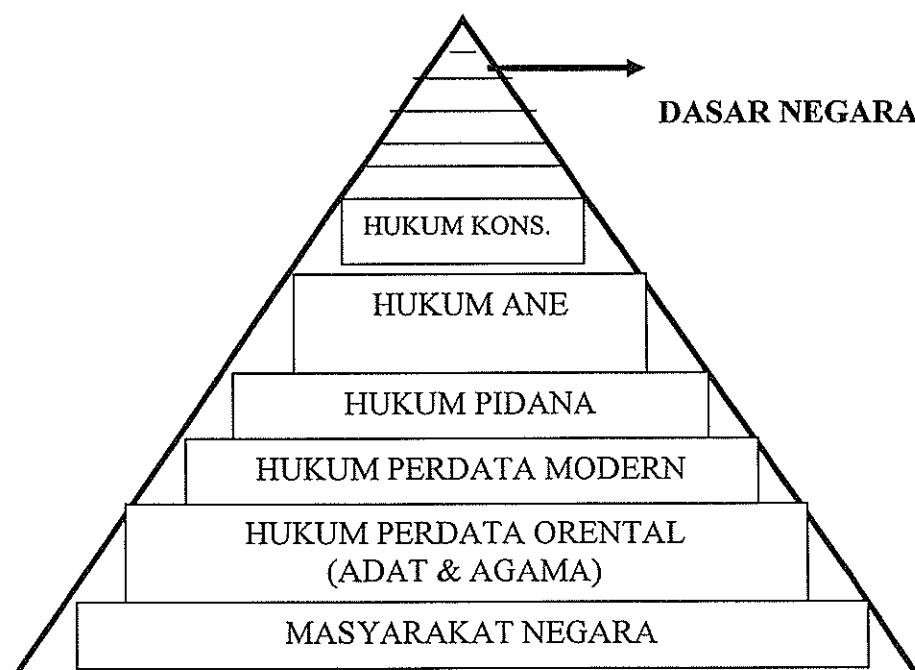
**TIU :**  
Setelah mengikuti pokok bahasan ini mahasiswa dapat menjelaskan ruang lingkup HAN.

- TIK :**
1. Mahasiswa dapat menggambarkan tempat HAN dalam kerangka ilmu hukum
  2. Mahasiswa dapat menjelaskan ruang lingkup HAN
  3. Mahasiswa dapat menyebutkan tata urutan perundangan.

#### A. Tempat HAN dalam Kerangka Ilmu Hukum

Menurut Prayudi tempat HAN dalam kerangka Ilmu Hukum dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar.1



Menurut pendapat Prayudi hukum konstitusi sangat berkaitan dengan dasar negara, yaitu Pancasila. HAN terletak di bawah hukum konstitusi yang diikuti oleh Hukum Pidana, Perdata (modern dan oriental) yang kesemuanya ditujukan untuk mengatur masyarakat.

## **B. Ruang Lingkup HAN**

Menurut Van Vollenhoven tempat HAN dalam kerangka Ilmu Hukum adalah dengan jalan mengurangi semua norma hukum dengan hukum tata negara materiil, hukum perdata materiil, pidana materiil, sehingga sisanya adalah HAN. Pendapat Van Vollenhoven ini dikenal dengan **Teori Residu**.

Van Vollenhoven selanjutnya membuat skema pembidangan seluruh materi hukum secara rinci sebagai berikut :

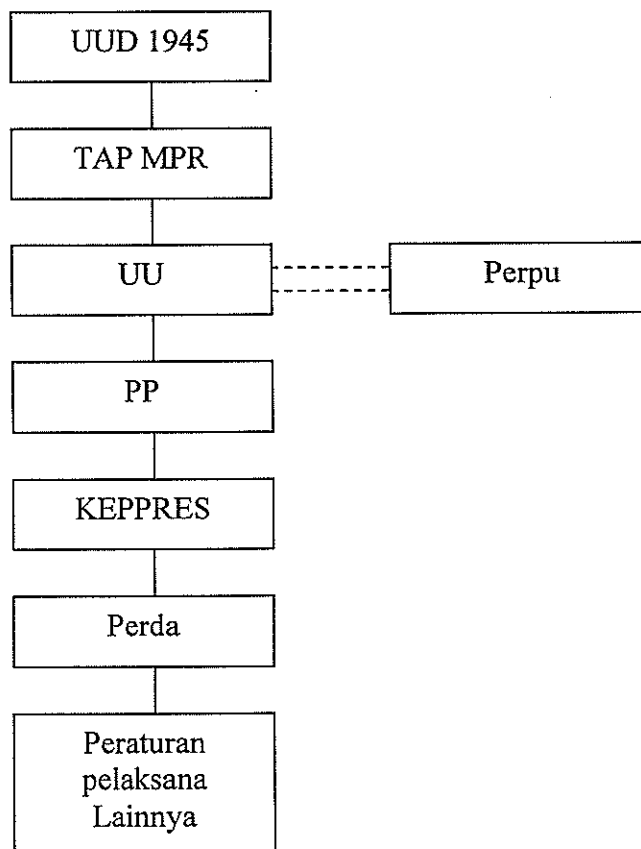
1. Hukum konstitusi/tata negara (materiil) meliputi :
  - a. Pemerintahan
  - b. Peradilan
  - c. Kepolisian
  - d. Perundang-undangan :
    - Hukum Perdata (materiil)
    - Hukum Pidana (materiil)
    - Hukum HAN (materiil dan formil) meliputi :
      - 1) Hukum Pemerintahan.
      - 2) Hukum Peradilan meliputi : peradilan tata negara, hukum acara pidana, hukum acara perdata, hukum peradilan administrasi negara.
      - 3) Hukum Kepolisian.
      - 4) Hukum perundang-undangan.

Di kalangan para pakar hukum di Indonesia, perincian HAN dalam empat bidang tersebut oleh **Wongsonegoro** disebut sebagai “**Catur Praja**”.

### C. Tata Urutan Perundangan

Berdasarkan **Tap MPR No.III/MPR/2000** ( Sebelumnya adalah TAP MPRS/ No.XX/ 1966 ) tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, maka susunan peraturan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perubahan UUD.
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang (UU).
4. Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu).
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Daerah.
8. Peraturan Pelaksanaan Lainnya.



#### **D. RANGKUMAN**

Ruang lingkup HAN dengan jelas melalui teori residu seperti yang disampaikan oleh Van Vollenhoven, sedangkan untuk letak Han dalam kerangka ilmu hukum kedudukannya sangat kuat mengingat ada di bawah langsung hukum kontitusi dan ditopang juga dengan hukum pidana . Untuk tata urutan peraturan perundangan sudah ada aturan yang dijadikan pedoman yaitu TAP MPR Nomor III Tahun 2000.

#### **E. LATIHAN**

1. Coba Sdr diskusikan dengan kelompok tentang gambar di atas berkaitan dengan letak HAN dalam kerangka ilmu hukum, selain itu simpulkan pula bagaimana kekuatan hukumnya !
2. Bandingkan bagaimana TAP MPRS Nomor XX Tahun 1966 dengan TAP MPR Nomor III Tahun 2000 !

#### **F. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat melihat gambar IV.1, tetapi harus dianalisis lebih lanjut tentang letak HAN dan kekuatan hukumnya.
2. Untuk menjawab nomor 2 Sdr harus membandingkan keduanya dan dilihat perbedaannya lalu dianalisis.

#### **G. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Ridwan, HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

## **POKOK BAHASAN V**

### **PRINSIP KONSTITUSIONAL HAN**

**TIU :**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini mahasiswa dapat menjelaskan prinsip konstitusional HAN.

**TIK :**

1. Mahasiswa dapat menguraikan tentang falsafah pemerintahan
2. Mahasiswa dapat menjelaskan AAUPL
3. Mahasiswa dapat menjelaskan arti :
  - a. Frieis Ermessen
  - b. Delegasi Perundang-undangan
  - c. Droit Function
  - d. Detournement de Pouvoir

#### **A. Falsafah Pemerintahan**

Falsafah pemerintahan telah dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya mengandung tugas pokok pemerintahan negara Indonesia sebagai berikut :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Untuk memajukan kesejahteraan umum.
3. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut serta melaksanakan keteriban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokok pemerintahan, maka tugas aparaturnya dilakukan berdasarkan pembagian horizontal dan vertikal. Pembagian horizontal memunculkan unit-unit urusan pemerintahan yang berdasarkan keahlian, seperti : departemen-departemen, dan pembagian vertikal memunculkan kesatuan urusan pemerintahan yang berdasarkan azas teritorial. Dengan kata lain, pembagian tugas pemerintahan dapat didasarkan pada sendi keahlian dan sendi kedaerahan. Sendi kedaerahan merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, yang dapat berupa :

**1. Desentralisasi.**

Penyerahan urusan oleh pemerintah pusat kepada daerah, termasuk oleh pemerintah Daerah tingkat atasnya kepada daerah di bawahnya, menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan maupun pengawasannya.

**2. Dekonsentrasi.**

Pelimpahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabatnya yang berada di daerah. Dalam hal ini wewenang dan tanggungjawab tetap berada di tangan pemerintah pusat.

**3. Tugas Pembantuan.**

Pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu yang ada di daerah dilakukan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersangkutan. Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Berkaitan dengan pelaksanaan Azas-azas di atas mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan sistem administrasi negara. Di masa orde baru yang menonjol adalah SENTRALISTIK kurang desentralistik, sedangkan di masa orde reformasi dewasa ini yang menonjol adalah DESENTRALISTIK dibandingkan sentralistik yang dianggap sudah tidak cocok lagi. Untuk masalah sistem desentralisasi ini kemudian lebih dikembangkan dan dalam pelaksanaannya diimplementasikan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun

1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah.

## **B. Asas Pemerintahan Umum / Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak.**

Asas-asas pemerintahan Umum yang baik dapat dijadikan dasar untuk minta banding terhadap keputusan-keputusan yang telah diambil oleh badan-badan pemerintahan. Berdasarkan kebiasaan terdapat 13 Azas-asas pemerintahan yang baik ( Khususnya disampaikan oleh Koentjoro Purbopranoto dan SF. Marbun ) meliputi :

### **1. Asas kepastian hukum**

Asas ini merupakan keputusan-keputusan badan-badan pemerintahan yang memberikan jaminan hukum pada badan pemerintahan. Asas ini juga dapat dijadikan dasar untuk naik banding.

Contoh : Pemecatan pegawai tidak boleh sewenang-wenang

### **2. Asas keseimbangan**

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan dari pejabat dalam melaksanakan hukuman terhadap kesalahan serta kelalaian seorang pegawai/pejabat.

### **3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan**

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah harus mengambil tindakan yang sama atas suatu masalah/peristiwa yang sama dalam proses penyelesaiannya.

### **4. Asas bertindak cermat**

Asas ini menghendaki agar para pejabat dalam membuat keputusan harus cermat dan hati-hati agar supaya tidak dijadikan alat banding atas kecerobohan yang dibuat.

### **5. Asas motivasi untuk setiap keputusan**

Pada asas motivasi ini memiliki dua aspek, yaitu :

- a. Bahwa suatu keputusan pemerintahan harus mempunyai alasan motivasi.
- b. Bahwa motivasi haruslah benar dan jelas.



Pada dasarnya asas motivasi ini menghendaki para pejabat dalam membuat keputusan harus dapat menjelaskan keputusan tersebut. Hal ini bertujuan agar masyarakat mengerti dan memahami isi dan tujuan keputusan tersebut.

**6. Asas tidak mencampurkan kewenangan**

Pada asas ini pejabat diharapkan dapat menempatkan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan fungsi dan tugasnya sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

**7. Asas Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar.**

Asas dimana pejabat harus memberikan kesempatan kepada penduduk atau masyarakat untuk mencari kebenaran dan keadilan sebelum mengambil keputusan.

**8. Asas permainan yang layak**

Asas ini menghendaki agar keputusan yang didapat/diambil harus layak diterima oleh masyarakat dan bersifat wajar sesuai dengan kehidupan masyarakat.

**9. Asas keadilan dan kewajaran**

Asas dimana pemerintah dalam membuat keputusan senantiasa menimbulkan pengharapan yang positif pada masyarakat.

**10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal.**

Asas dimana pejabat dalam mengambil keputusan senantiasa harus berusaha tidak menimbulkan keputusan yang merugikan masyarakat karena keputusan tersebut dapat digagalkan sehingga menimbulkan keputusan yang batal.

**11. Asas perlindungan atas pandangan hidup/cara hidup pribadi**

Asas ini menuntut dimana seorang pejabat harus senantiasa menghargai hak atas kehidupan pribadi masyarakat.

**12. Asas kebijaksanaan**

Asas ini menerangkan dimana seorang pejabat dalam membuat kebijakan yang mengatur kepentingan umum senantiasa mengutamakan prosedur hukum yang ada sehingga memperoleh hasil yang maksimal.

### **13. Azas penyelenggaraan kepentingan umum**

Asas ini menerangkan dimana pejabat harus senantiasa menentukan dan mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, daerah, atau golongan.

Menyinggung asas- asas umum pemerintahan yang layak perlu pula diketahui bahwa menurut Van Wijk/Willem Konijnenbelt dan Ten Berge asas ini dipandang sebagai hukum yang tidak tertulis. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, asas ini walaupun sebagai hukum tidak tertulis tetapi senantiasa harus ditaati oleh pemerintah. Pelaksanaan AAUPL di Indonesia keberadaannya belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Meskipun demikian dalam praktek peradilan terutama pada PTUN asas-asas ini telah diterapkan, sebagaimana dapat dilihat pada putusan-putusan PTUN.

Ada beberapa pasal atau peraturan yang dapat dijadikan sandaran yuridis formal sebenarnya tentang AAUPL ini antara lain Pasal 14 ayat (1) UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman, Pasal 27 ayat (1) UU No.14 tahun 1970, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas dari KKN. Kemudian dalam format yang berbeda dengan AAUPL dari negeri Belanda, dalam pasal 3 UU No.28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara yaitu :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas Tertib penyelenggaraan negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas.

Dalam penjelasan UU tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara; Asas tertib penyelenggaraan

negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara; Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif; asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara ; asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara; asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas- asas yang tercantum dalam UU No.28 Tahun 1999 ditujukan pada para penyelenggara negara secara keseluruhan, sedangkan asas-asas dalam AAUPL hanya ditujukan bagi pemerintah dalam arti sempit. Dengan kata lain asas-asas yang terdapat pada UU No.28 Tahun 1999 lebih merupakan etika dalam penyelenggaraan kenegaraan, bukan sebagai kaidah hukum.

### C. Istilah- istilah Penting

#### *Freies Ermessen*

Dalam suatu negara modern, administrasi negara menjadi sangat luas, karena adanya campur tangan pemerintah yang sangat luas dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Tugas administrasi negara semakin bertambah banyak karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang tak terhingga banyaknya dan beraneka ragam coraknya, yaitu melaksanakan kesejahteraan umum. Tugas administrasi negara dalam negara modern yang menganut paham negara kesejahteraan (welfare state) menurut Dr. Lemaire disebut sebagai melaksanakan *bestuurszorg* yaitu melaksanakan kesejahteraan umum. Maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan yaitu **kemerdekaan untuk**

dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam menyelesaikan soal-soal genting yang timbul dengan mendadak dan peraturan pelaksanaannya belum ada, atau belum dibuat oleh badan yang disertai fungsi legislatif. Kemerdekaan yang diperlukan administrasi negara ini, yang menjadi konsekuensi turut sertanya pemerintah dalam penghidupan sosial, terkenal dengan nama *freies ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Perancis). Dengan adanya *freies ermessen* bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/ administrasi negara sebagai badan eksekutif.

Di dalam praktek asas *freies ermessen* (azas diskresi) ada dua jenis :

- Diskresi bebas, yaitu dimana pejabat administrasi negara bebas mengambil keputusan yang mana saja asalkan tidak melampaui batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang.
- Diskresi terikat, yaitu dimana pejabat administrasi negara yang berwenang bebas untuk mengambil keputusan yang mana saja menurut pendapatnya sendiri dengan jalan memilih alternatif-alternatif yang ditetapkan oleh undang-undang.

### **Delegasi Perundang-Undangan**

Untuk dapat membuat peraturan atas inisiatifnya sendiri, maka sudah barang tentu administrasi negara memerlukan fungsi legislatif. Kekuasaan membuat peraturan sendiri yang diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) terdapat dalam pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut : dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dalam Hukum tata Negara delegasi perundang-undangan ini diberikan dengan tujuan :

- a. Mengisi kekosongan dalam undang-undang
- b. Mencegah kemacetan dalam undang-undang
- c. Administrasi negara dapat mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan undang-undang atau sesuai dengan jiwa undang-undang.

Dengan membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang berarti pemerintah mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri berdasarkan *freies ermessen*.

Contoh : Perpu No. 1 Tahun 2002 Tentang Terorisme

Perpu No.2 Tahun 2002 Tentang Pemberian Hak Penyidikan  
Kepada Kepolisian

### ***Droit Function***

Merupakan kemerdekaan seorang pejabat administrasi negara yang tidak berdasarkan atas delegasi yang ditetapkan dengan tegas, dalam menentukan penyelesaian suatu masalah yang konkrit. Utrecht mengambil contoh pasal 1 UU HO (gangguan) yang menyebutkan obyek-obyek mana tidak boleh didirikan tanpa ijin dari pihak pemerintah. Ketentuan ini berakhir dengan kata-kata : dan semua bangunan-bangunan lain yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan. Kata-kata ini memberikan kepada pejabat yang berwenang mengeluarkan ijin, suatu kemerdekaan untuk menentukan. Pejabat tersebut bebas untuk menentukan obyek yang akan didirikan itu termasuk atau tidak termasuk salah satu macam obyek yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan. Jadi pejabat tersebut bebas menentukan obyek yang akan didirikan itu memerlukan atau tidak memerlukan suatu ijin dari pemerintah.

### ***Detournement De Pouvoir***

Detournement itu terjadi bilamana suatu alat negara menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasarnya. *Detournement de Pouvoir* bukan suatu gejala, yang hanya terdapat dalam lapangan membuat ketetapan melainkan suatu gejala yang terdapat dalam seluruh lapangan pemerintah dalam arti luas, terdapat juga dalam lapangan perundang-undangan dan dalam lapangan peradilan. *Detournement de puvoir* sering menjadi akibat suatu *freies ermessen*.

Perbuatan pemerintah/administratur negara yang merugikan individu dapat dibatalkan berdasarkan dua macam alasan :

- a. Karena bertentangan dengan hukum
- b. Karena bertentangan dengan kepentingan umum dan hanya alasan yang mengijinkan hakim membantu kepada pihak yang dirugikan oleh suatu perbuatan pemerintah/administratur negara.

#### **D. Azas-Azas HAN dan Alasan Ditonjolkan**

Dalam lapangan Hukum Administrasi Negara dikenal asas-asas sebagai berikut :

1. Asas Legalitas, maksudnya ialah bahwa setiap perbuatan administrasi negara baik dalam membuat peraturan maupun dalam membuat ketetapan haruslah berdasarkan hukum yang berlaku.
2. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain, asas tidak boleh melakukan *detournement de pouvoir*
3. Asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut Asas “**Exes de Pouvoir**” Asas a dan b ini merupakan asas-asas preventif untuk mencegah timbulnya akses-akses sebagai akibat dari kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara (*freies Ermessen*)
4. Asas kesamaan hak bagi setiap warga negara atau disebut asas non diskriminatif  
Asas ini untuk mencegah timbulnya perbuatan administrasi negara yang diskriminatif terhadap warga, karena hal itu bertentangan dengan pasal 27 ayat 1 UUD 1945.
5. Asas upaya memaksa atau bersanksi sebagai jaminan pentaatan kepada hukum administrasi negara.
6. Asas *Freies Ermessen*

Keenam asas ini merupakan dasar dari segala peraturan-peraturan administrasi negara, artinya bahwa peraturan-peraturan dan ketetapan itu sedapat mungkin dibuat sesuai atau tidak bertentangan dengan asas-asas tersebut. Asas-asas hukum administrasi ini ditonjolkan dengan maksud :

1. Untuk dipakai sebagai dasar dalam pembentukan hukum administrasi
2. Agar dapat dipakai sebagai pedoman bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas administrasi negaranya.
3. Untuk mendapat sesuatu kerjasama dan koordinasi yang rasional diantaranya para pejabat administrasi negara tersebut.

4. Untuk memelihara kewibawaan (gezag) dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara.

Mengenai asas legalitas sebagai asas yang pertama dari hukum administrasi negara, merupakan identitas dari suatu negara hukum dan merupakan dasar berpijaknya para pejabat administrasi negara dalam melakukan tugasnya. Akan tetapi untuk mencapai suatu negara hukum belumlah cukup dengan dianutnya asas legalitas ini, tetapi harus didukung oleh kesadaran etis dari para pejabat administrasi negara yaitu kesadaran bahwa tindakan-tindakannya harus didukung oleh perasaan kesusilaan bahwa hak negara ada batasnya. Yaitu dibatasi oleh hak-hak asasi manusia dan hak negara tidak sama dengan hanya apa yang penting bagi umum/negara, karena kepentingan umum bukanlah dasar alasan terakhir atau dengan perkataan lain kepentingan umum bukanlah tujuan akhir dari negara. Kesadaran etis itu merupakan salah satu jaminan untuk tegaknya hukum dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

#### **E. RANGKUMAN**

Membahas tentang prinsip konstitusional HAN banyak sekali yang dapat diketahui tentang falsafah pemerintahan dan AAUPL. Asas-asas umum pemerintahan yang layak selama ini memang belum menjadi sandaran formal yuridis tetapi masih merupakan etika yang senantiasa ditaati oleh para penyelenggara negara. Selain itu banyak istilah yang sangat penting untuk dipahami mengingat istilah-istilah tersebut sering dan dipakai dalam praktek sehari-hari seperti *Freies ermesen*, *Droit Function*, *detournement de pouvoir*, delegasi perundang-undangan, *slepen de regeling* dan ketetapan fotografis.

#### **F. LATIHAN**

1. Falsafah negara sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi kenegaraan, jelaskan singkat tentang falsafah negara/ pemerintahan !
2. Banyak asas yang dapat dijadikan pedoman dalam bertindak seorang pejabat ANE, bagaimana pendapat Sdr dengan AAUPL yang ada ?
3. Mengapa *freies Ermessen* menjadi potensi terjadinya *detournement de pouvoir* ?



## **G. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat membaca kembali pada bagian falsafah negara.
2. Untuk menjawab nomor 2 Sdr dapat melihat pada bagian asas pemerintahan yang baik.
3. Untuk menjawab nomor 3 Sdr harus menganalisis tentang hubungan keduanya.

## **H. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ridwan, HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- SF. Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004
- H.Syaukani HR, *Akses dan Indikator Pemerintahan Daerah yang baik*, PT LKIS Pelangi Aksara, Bantul, 2003.

## **POKOK BAHASAN VI**

### **PENGUASA ADMINISTRASI**

#### **TIU :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan menjelaskan penyelenggara pemerintahan atau penguasa administrasi..

#### **TIK :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu :

1. Menjelaskan pengertian pemerintahan.
2. Menjelaskan aparatur Pemerintah Pusat dan Daerah
3. Menjelaskan lembaga tinggi negara yang ada
4. Menjelaskan hubungan lembaga negara dengan penguasa administrasi

#### **A. Pengertian Pemerintah**

Sebagaimana diketahui ada dua macam pengertian pemerintahan, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti yang sempit.

Pemerintahan dalam arti luas menurut Montesquieu meliputi tiga kekuasaan, yaitu :

- *la puissance legislative* (kekuasaan legislatif)
- *la puissance executive* (kekuasaan eksekutif)
- *la puissance de juger* (kekuasaan yudikatif)

Sedangkan menurut Van Vollenhoven pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah :

- *regel-geven* (kekuasaan membuat peraturan)
- *bestuur* (kekuasaan pelaksana/pemerintah)
- *rechtspraak* (kekuasaan peradilan)
- *politie* (polisi)

Menurut A.M. Donner pengertian pemerintah dalam arti kata luas adalah :

- Badan-badan pemerintah di pusat yang menentukan haluan negara, dan
- Instansi-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut di atas.

Pengertian pemerintahan dalam arti sempit menurut Montesquieu dan Van Vollenhoven adalah badan-badan pelaksana (eksekutif, *bestuur*). Sedangkan menurut Donner adalah badan yang kedua yaitu instansi-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan pemerintahan pusat.

Kalau kita kaitkan dengan pemerintah Indonesia menurut UUD 1945 maka pengertian pemerintah dalam arti luas meliputi :

- Kekuasaan menjalankan perundang-undangan negara atau kekuasaan eksekutif, yang dilakukan oleh Presiden
- Kekuasaan memberikan pertimbangan kenegaraan kepada pemerintah atau kekuasaan konsultatif yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Agung ( Sekarang sudah dilikuidasi )
- Kekuasaan membentuk perundang-undangan negara atau kekuasaan legislatif yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden
- Kekuasaan mengadakan pemeriksaan keuangan negara atau kekuasaan eksaminatif atau kekuasaan Inspektif, yang dilakukan oleh badan Pemeriksa keuangan.
- Kekuasaan mempertahankan perundang-undangan atau kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Disamping ada satu lagi kekuasaan konstitutif yang dipegang oleh MPR. Di Indonesia pengertian pemerintah dalam arti sempit adalah hanya badan kekuasaan eksekutif.

## **B. Aparatur Pemerintah Pusat**

Pemerintah pusat atau disebut dengan pemerintah dalam konteks negara Indonesia adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara RI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintah diatur dalam UUD 1945 Bab. III pasal 4 sampai dengan pasal 15. Pemerintahan Republik Indonesia dijalankan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang meliputi Lembaga Pemerintahan berikut :

1. Kepresidenan beserta aparaturnya, yang terdiri dari :
  - a) Presiden, selaku Kepala Negara merangkap Kepala Pemerintahan
  - b) Wakil Presiden
  - c) Menteri-menteri Negara / Non Departemen
  - d) Sekretariat Negara
2. Dewan-dewan Nasional :
  - Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional
  - Dewan Ketahanan Nasional
  - Dewan Telekomunikasi
3. Lembaga-lembaga Non Departemen:
  - BAPPENAS
  - Bank Indonesia
  - BKN ( Badan Kepegawaian Negara)
  - Lembaga Administrasi Negara
  - Badan Pusat Statistik
  - Lembaga Sandi Negara
  - Badan Urusan Logistik
  - Badan Intelijen Negara
  - BKKBN
  - Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
  - Badan Meteorologi dan Geofisika
  - Badan Pengawas Obat dan Makanan
  - Badan Tenaga Nuklir Nasional
  - Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional
  - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
  - Arsip Nasional Republik Indonesia
  - Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional
  - Badan Standardisasi Nasional
  - Perpustakaan Nasional RI
  - Lembaga Ketahanan Nasional
  - Badan Koordinasi Penanaman Modal

- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
- Badan Pengawas Tenaga Nuklir
- Badan Pertanahan Nasional
- Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi

#### 4. Departemen-departemen

Departemen dalam pemerintahan NKRI selanjutnya dalam Keputusan Presiden disebut dengan Departemen, berkedudukan sebagai bagian dari Pemerintahan Negara dipimpin oleh seorang Menteri yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Menurut Keputusan Kabinet No. 75/U/KEP/11/66 Departemen tersusun sebagai berikut : (lihat pokok-pokok Organisasi Departemen Kep. Pres. No. 44 tahun 1974)

- a) Menteri sebagai Unsur Pemimpin
- b) Sekretaris Jenderal Unsur Pembantu Pimpinan
- c) Direktorat Jenderal Unsur Pelaksana
- d) Inspektorat Jenderal Unsur Pengawasan

Departemen yang ada di Indonesia ada 20 buah, yaitu sebagai berikut :

1. Departemen DalamNegeri
2. Departemen Luar Negeri
3. Departemen Pertahanan
4. Departemen Hukum dan HAM
5. Departemen Keuangan
6. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral
7. Departemen Perindustrian
8. Departemen Perdagangan
9. Departemen Pertanian
10. Departemen Kehutanan
11. Departemen Perhubungan
12. Departemen Kelautan dan Perikanan
13. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi
14. Departemen Pekerjaan Umum

15. Departemen Kesehatan
16. Departemen Pendidikan Nasional
17. Departemen Sosial
18. Departemen Agama
19. Departemen Kebudayaan dan Pariwisata
20. Departemen Komunikasi dan Informatika.

### **C. Aparatur Pemerintah Daerah**

Secara mendasar pemantapan dan penyempurnaan aparatur pemerintah pada tingkat Daerah telah dilakukan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok untuk pemerintah di daerah yang memberlakukan secara serasi azas desentralisasi, dekonsentrasi maupun azas tugas pembantuan. Berdasarkan azas desentralisasi maka urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah yang bersangkutan, yang berarti bahwa prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Tidak semua urusan pemerintahan yang langsung menyangkut kepentingan nasional dapat diserahkan kepada Daerah, maka penyelenggaraan berbagai kepentingan tersebut dilaksanakan oleh perangkat pemerintah Pusat di daerah berdasarkan azas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaan adalah terutama instansi-instansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Gubernur dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat pula menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan disertai dengan pembiayaan. Sekarang ini UU No 5 Tahun 1974 telah diganti dengan yang baru yakni UU No 22 Tahun 1999. dan direvisi dengan UU No.32 Tahun 2004. Aparatur Pemerintahan di Daerah, yang terdiri dari :

- a. Badan-badan Pemerintahan Pusat di Daerah (dinas vertikal). Pada pokoknya badan-badan ini berbentuk Perwakilan tiap Departemen di Daerah yang pengendalian operasionalnya dikoordinasikan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Pengendalian teknis terhadap perwakilan Departemen tersebut tetap ada dalam wewenang Menteri/Kepala Departemen yang bersangkutan. Perwakilan departemen di daerah disebut dengan Kantor Wilayah (Kanwil). Bentuk kanwil saat ini sudah ditiadakan, sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah (UU No. 22 / 1999 direvisi dengan UU No.32 Tahun 2004 ). Itwil sekarang ini digantikan oleh suatu badan yang disebut dengan badan pengawas daerah (Bawasda), ada Bawasda Prop dan Bawaskota/kabupaten.
- b. Badan Aparatur pemerintah daerah Otonom menurut UU No. 22 Tahun 1999 direvisi UU No.32 tahun 2004 : “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan Eksekutif Daerah”. Dalam pasal 30-nya mengatakan : “Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah”. Sedang pada pasal 16 ayat 2 dalam penjelasannya mengatakan bahwa : “dalam kedudukannya sebagai badan Legislatif Daerah DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan apa yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974.
- c. Desa / Kelurahan  
Menurut UU No. 5 tahun 1979, organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat ada dua macam yaitu : Desa dan Kelurahan.  
Pemerintah Desa terdiri atas :
  - Kepala Desa
  - Lembaga Musyawarah DesaPemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas :
  - Sekretaris Desa
  - Kepala-kepala Dusun

Pemerintahan Kelurahan terdiri atas Kepala Kelurahan dan perangkat Kelurahan, yaitu sekretaris kelurahan dan Kepala-kepala Lingkungan. Kelurahan dibentuk di Ibukota Negara, Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadia, Kota Administratif dan kota-kota lainnya. Sekretariat Desa atau Sekretariat kelurahan terdiri dari : Sekretaris dan kepala-kepala urusan (atau yang terkenal dengan sebutan KAUR). Setiap Desa atau Kelurahan pada dasarnya harus ada 5 Kepala Urusan, Namun ada 3 Kepala Urusan saja pun bisa berjalan (Kaur Pemerintahan, Kaur Keuangan dan Kaur perekonomian dan pembangunan). Dua Kaur yang lain adalah Kesejahteraan Rakyat dan Kaur Urusan Umum. Mengenai Kelurahan dalam UU no. 22 Tahun 1999 diatur dalam pasal 67:

- 1) Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan
- 2) Kepala Kelurahan disebut Lurah
- 3) Lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat oleh Walikota/Bupati atas usul camat
- 4) Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari camat
- 5) Lurah bertanggung jawab kepada Camat
- 6) Pembentukan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sedang untuk pemerintahan Desa diatur dalam pasal 93 sampai dengan pasal 111. Pemerintah Desa terdiri atas kepala Desa atau yang disebut dengan perangkat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dengan suara terbanyak dan ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Masa jabatan paling lama 10 tahun atau dua kali masa jabatan sejak tanggal ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Yang disebut dengan Badan Perwakilan Desa atau dengan nama yang lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi



masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan.

#### **D. Lembaga Tinggi Negara**

Lembaga Tinggi negara sebelumnya ada 6 buah tetapi seiring dengan perkembangan waktu dan amandemen terhadap Undang-Undang dasar maka terjadi perubahan status dan jumlahnya. MPR yang sebelumnya dianggap sebagai Lembaga Tertinggi berubah statusnya menjadi Lembaga Tinggi Biasa seperti lembaga tinggi lainnya, dan Dewan Pertimbangan Agung yang semula berfungsi sebagai lembaga yang bertugas memberikan nasehat kepada Presiden juga dilikuidasi. Sehingga jumlah lembaga tinggi negara di Indonesia menjadi 5 ( Lima ) buah. Tetapi kemudian berdiri lembaga tinggi baru yaitu Mahkamah Konstitusi. Untuk lebih jelasnya dapat disebutkan sebagai berikut :

- 1. Presiden RI**
- 2. MPR**
- 3. DPR**
- 4. BPK**
- 5. MA**
- 6. Mahkamah konstitusi ( MK )**

#### **Presiden**

Dalam kedudukannya selaku Kepala Negara RI, presiden Indonesia mempunyai kekuasaan-kekuasaan yang ditetapkan dalam UUD'45 pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15.

Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa meskipun Kepala Negara Indonesia tidak bertanggung jawab kepada DPR tapi Presiden harus bekerja sama dengan DPR. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri Negara. Presiden dan Wakil presiden memegang jabatannya 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali maksimal 2 periode (UUD 1945 Amandemen)

- a. Presiden RI mempunyai tiga tugas pokok, yaitu :
- 1) Di bidang Pelaksanaan UU (bidang eksekutif)
    - a) memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD
    - b) menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UUD
    - c) mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara
  - 2) Di bidang pembentukan UU (bidang legislatif)
    - a) membentuk UU dengan persetujuan DPR
    - b) menetapkan Perpu
  - 3) Di bidang kehakiman (yudikatif) memberi grasi, amnesti. Abolisi dan rehabilitasi.
- b. Sebagai Kepala Negara/Presiden mempunyai kekuasaan antara lain:
- Membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
  - Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan
- c. Sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata, Presiden mempunyai kekuasaan antara lain :
- Menyatakan keadaan bahaya
  - Menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan persetujuan DPR

### **Wakil Presiden RI**

Dalam UUD 1945 disebutkan, bahwa wakil Presiden bersama-sama Presiden dipilih dengan suara terbanyak oleh MPR untuk masa jabatan 5 tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali.

Adapun tugas/wewenang wakil presiden menurut UUD 1945 adalah :

- a. Membantu Presiden melakukan kewajibannya
- b. Mengganti Presiden sampai habis masanya jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Untuk pertama kali Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Semenjak wakil Presiden Moh. Hatta mengundurkan diri dari jabatannya pada bulan Desember 1957, maka jabatan Wakil Presiden menjadi kosong. Kemudian oleh Tap. MPRS No. XV/MPRS/1966 ditegaskan, bahwa berdasarkan pertimbangan *politis psychologis*, MPR menganggap lebih baik tidak mengisi

lowongan jabatan Wakil Presiden dan oleh karena itu pula MPRS tidak mengadakan pemilihan.

Ditegaskan pula oleh MPRS bahwa apabila Presiden berhalangan maka Pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 (Jenderal Soeharto) memegang jabatan Presiden, dan dalam hal terjadi yang tersebut dalam pasal 8 UUD 1945, maka MPRS segera memilih pejabat Presiden yang bertugas sampai dengan terbentuknya MPR hasil pemilihan umum. (pemilu diadakan pada tanggal 3 Juli 1971)

MPR hasil pemilihan Umum yang dilantik pada tanggal 1 Oktober 1972, menurut Tap MPRS No. XLII/MPRS/1968 akan mengadakan sidangnya yang pertama dalam bulan Maret 1973 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan Tap MPR No. XI/MPR/1973, pada tanggal 24 Maret 1973 maka MPR mengangkat Sri Sultan Hamengkubuwono IX menjadi wakil Presiden.

### **Menteri Negara Non Departemen**

Menteri Negara Non departemen ialah menteri yang tidak memimpin suatu departemen, tetapi membantu Presiden dalam suatu bidang kegiatan pemerintahan . Menteri-menteri negara ini misalnya : Menteri Polkam, Ekuin, Kesra, Ristek.

### **Sekretaris Negara**

Berdasarkan Kep. Pres. No. 211 Tahun 1960 Kabinet Presiden diganti menjadi Sekretaris Negara, berdasarkan UUD 1945 dimana sistem pemerintahan kita bersifat presidentil, maka fungsi kabinet presiden yang mengurus segala kepentingan Presiden sebagai Kepala Negara (dulu sistem parlementer), dan kabinet Perdana Menteri yang mengurus segala kepentingan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan, digabungkan dalam suatu organisasi yang disebut Sekretaris Negara yang mengurus segala kepentingan Presiden sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan. Dengan Keputusan Presiden No. 9 tahun 1973 Sekretaris Negara ditetapkan menjadi Menteri.

Berdasarkan Kep.pres. No. 215 tahun 1968 Susunan Organisasi Sekretariat Negara terdiri dari :

- a. Sekretariat Negara yang dikepalai oleh Sekretaris Negara yang dibantu oleh 3 asisten yaitu :
  - Asisten pengawas
  - Asisten Administrasi
  - Asisten Umum
- b. Sekretaris Negara membawahi dan mengkoordinir 3 orang sekretaris yaitu :
  - Sekretaris kabinet yang bertugas menyelenggarakan pelayanan terhadap kegiatan-kegiatan Presiden selaku Kepala Pemerintahan.
  - Sekretaris Kepresidenan yang menyelenggarakan pelayanan terhadap kegiatan kenegaraan dari Presiden selaku Kepala Negara.
  - Sekretaris Militer yang bertugas melayani Presiden dalam hal-hal yang bersangkutan dalam fungsi Presiden sebagai Pemegang kekuasaan tertinggi ABRI.

#### **Tugas dan Wewenang Sekretaris Negara.**

Sekretaris Negara berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Tugas dan wewenangnya adalah :

1. Membantu Presiden, baik sebagai Kepala pemerintahan maupun sebagai Kepala Negara yang meliputi Administrasi kenegaraan dan pemerintahan dalam arti luas.
2. Mengkoordinir dan mengawasi pekerjaan sehari-hari dari Sekretaris kabinet, sekretaris Kepresidenan dan Sekretaris Militer.
3. Menyelenggarakan administrasi dari lembaga pemerintahan tingkat Pusat dan Lembaga-lembaga Non Departemen yang tidak termasuk dalam salah satu Departemen dan yang teknis operasionalnya langsung di bawah Presiden.

Dalam perkembangan negara Indonesia yang memasuki era pembangunan, tugas pemerintah makin luas, sehingga organisasi tata kerja dari Sekretariat Negara mengalami perubahan, yaitu dengan Kep. Pres. No. 8 tahun 1978, dimana pada pasal 4-nya menyebutkan tentang organisasi dari Sekretariat negara terdiri dari :

- Sekretariat kabinet
- Sekretariat pengawasan Operasional pembangunan

- Sekretariat Militer
- Rumah tangga kepresidenan
- Staf sekretariat negara

Dalam susunan organisasi baru ini terlihat ada unsur-unsur baru, yaitu : Sekretariat Pengendalian Operasioanal Pembangunan yang mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan administrasi bagi Presiden untuk kelancaran pengendalian pelaksanaan pembangunan. Dalam lingkungan Sekretariat ini terdapat 3 ( biro), yaitu :

- Biro Umum
- Biro pengumpulan Data dan Laporan
- Biro Proyek-proyek Bantuan Presiden
- Rumah Tangga Kepresidenan, dipimpin oleh Kepala Rumah Tangga Kepresidenan yang bertugas menyelenggarakan pelayanan kerumahtanggaan dan protokol Presiden dan Wakil Presdien. Rumah Tangga Kepresidenan terdiri dari 3 biro, yaitu :
  - Biro Umum
  - Biro Protokol
  - Biro Rumah Tangga Istana-istana Negara
- Staf Sekretaris Negara terdiri dari beberapa orang Asisten Sekretaris Negara. Tugasnya membantu Sekretaris Negara dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis di bidangnya dalam lingkup tugas Mensesneg.
  - Asisten Sekneg Urusan Umum
  - Asisten sekneg Urusan Khusus
  - Asisten Sekneg urusan Administrasi Pemerintahan dan Administrasi Lembaga Pemerintahan Non Departemen
  - Asisten sekneg Urusan Pengawasan
  - Asisten sekneg Urusan Hubungan dengan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara
  - Asisten Sekneg Urusan Dokumentasi dan Mass Media
  - Dalam Pemerintahan Gus Dur kedudukan sekretaris negara tidak lagi mempunyai kedudukan sebagai Menteri. Pada waktu ini sekretaris di

lingkungan Kepresidenan yaitu : Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris Militer, Sekretaris Presiden, Sekretaris pengendalian Operasional pemerintahan (Sesdalpem) dan Sekretaris Pengendalian Operasional Pembangunan (Sesdalobang). Diantara para sekretaris itu terdapat pembagian kerja yang tegas.

Sekretaris negara bertugas : memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi sehari-hari kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara, terutama di bidang penyiapan naskah kepresidenan, penerbitan perundang-undangan, dan tugas-tugas di bidang keadministrasian lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa Sekretariat Negara menjadi pusat arsip seluruh kegiatan pemerintah.

Sekretaris Kabinet bertugas memberi dukungan staf dan pelayanan administrasi sehari-hari kepada Presiden terutama di bidang perundang-undangan dengan koordinasi tindak lanjut hasil-hasil sidang kabinet dan rapat-rapat koordinasi. Misalnya Penyiapan bahan dan data penyelenggaraan urusan kerja sama teknik luar negeri, pengawasan internal di lingkungan sekretaris negara.

Sekretaris Presiden bertugas memberi dukungan staf dan pelayanan administrasi di bidang kerumah-tanggaan, keprotokolan, kewartawanan, ketatausahaan, keuangan dan penerjemahan. Termasuk antara lain pemeliharaan istana-istana presiden dan penyelenggaraan urusan keprotokolan Presiden dan Ibu Negara.

Sekretaris Militer bertugas memberi dukungan staf dan pelayanan administrasi terhadap kegiatan presiden dalam hal yang bersangkutan fungsi presiden sebagai Pemegang Kekuasaan tertinggi ABRI.

Sekretaris Pengendalian pemerintahan bertugas memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi terutama dalam proses pengambilan keputusan pengendalian pelaksanaan kegiatan komunikasi yang terkait dengan kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan. Misalnya: pengumpulan, penyusunan, penyiapan bahan dan data yang diperlukan Presiden dalam mengambil keputusan serta penganalisaan kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah.

Sekretaris Pengendalian Operasional Pembangunan bertugas memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi terutama dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi bagi Presiden untuk kelancaran pengendalian pelaksanaan pembangunan.

**Catatan :**

Untuk menyelenggarakan pengawasan atas pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, proyek program sektoral, proyek inpres, proyek bandes maupun proyek daerah berdasarkan Kep. Pres. No. 25 tahun 1974 diangkatlah beberapa Inspektur Jenderal Pembangunan (Irjenbang). Dengan tugas melakukan penelitian dan peninjauan pada proyek-proyek tersebut, dan melaporkan hasilnya kepada Presiden dan Wakil Presiden. Pertanggung jawabannya langsung kepada Presiden. Pengurusan administrasi Irjenbang dilakukan oleh Sekretariat pengendalian Operasional Pembangunan.

**E. Lembaga Tinggi Negara dan Hubungannya dengan Penguasa Administrasi**

**1. Kekuasaan Konsultatif (Badan Penasehat Pemerintah)**

Dalam menjalankan kewajiban Presiden selain dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara, juga dibantu oleh Dewan pertimbangan Agung. DPA adalah suatu badan penasehat RI dan membantu Presiden serta memberikan pertimbangan kepada Pemerintah. Tugas DPA ialah : memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan mengajukan usul-usul kepada Pemerintah. Segala jawaban dan nasehat DPA tidak mengikat Presiden. Presiden dapat menerima dapat pula menolak oleh karena tidak ada perauran yang mewajibkan Presiden untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Juga tak ada peraturan Presiden untuk memperhatikan nasehat DPA. Sekarang ini DPA sudah ditiadakan.

**2. Kekuasaan Legislatif (Badan perundang-undangan)**

Dewan perwakilan Rakyat adalah untuk Lembaga Tinggi Negara, yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil rakyat. Tugas DPR pada umumnya ialah : memelihara/menjaga, memajukan kepentingan rakyat, serta membantu/ mengawasi pemerintah

3. Kekuasaan Yudikatif (Badan peradilan, yaitu Mahkamah Agung)

Dalam pasal 24 ayat 1 UUD 1945 disebutkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan menurut UU akan tetapi UUD 1945 tidak menetapkan hubungan antara Mahkamah Agung dengan Lembaga-lembaga lainnya. Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah ataupun kekuasaan serta kekuatan lainnya.

#### **F. RANGKUMAN.**

Penguasa administrasi yang selama ini dikenal adalah eksekutif atau Pemerintah. Pemerintah ada di tingkat Pusat dan Daerah. Di tingkat Pusat adalah Presiden beserta aparaturnya sedangkan pemerintah daerah adalah semua jajaran pemerintahan di daerah sampai dengan tataran terendah yaitu Desa / Kelurahan. Lembaga Tinggi Negara setelah adanya amandemen mengalami perubahan status contohnya MPR dan DPA. Setiap Lembaga Tinggi Negara memiliki hubungan dengan pemerintah yang bersifat fungsional.

#### **G. LATIHAN**

1. Coba Sdr diskusikan secara berkelompok tentang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah gambarkan pula tentang bagan organisasinya.!
2. **Tugas Bagi Sdr untuk mengakses di internet tentang Lembaga tinggi negara yang ada di Indonesia dan buat makalah secara berkelompok tentang masing-masing lembaga tersebut.!**
3. Analisislah hubungan antara Lembaga tinggi negara yang ada dengan penguasa administrasi!

#### **H. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 silakan membaca dengan cermat pada bagian Pemerintah Pusat dan Daerah kemudian digambarkan pula struktur organisasinya.



2. Untuk menjawab nomor 2 ini sdr wajib membuat makalah secara berkelompok yang bahannya diambil dari Internet. Ada enam kelompok yang dibentuk sesuai jumlah lembaga tinggi negara yang ada.
3. Untuk menjawab nomor 3 ini sdr dapat membaca pada bagian hubungan antar lembaga dengan penguasa administrasi.

#### **I. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- LAN, 2003; *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta.
- Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006

## **POKOK BAHASAN VII**

### **TINDAKAN ANE**

**TIU :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan menjelaskan tindakan Ane serta mengetahui bentuk dan macamnya.

**TIK :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu :

1. Menjelaskan tentang Alasan Pemerintah Campur Tangan dalam Kepentingan Publik
2. Menjelaskan tentang Macam-macam Perbuatan/Tindakan Pemerintah
3. Menjelaskan tentang dua macam ketetapan
4. Menjelaskan tentang pembedaan ketetapan dan peraturan
5. Menjelaskan tentang Syarat untuk Syahnya Ketetapan
6. Menjelaskan tentang Akibat suatu cacat yang melekat pada ketetapan

#### **A. Alasan Pemerintah Campur Tangan dalam Kepentingan Publik**

Pemerintah sering memandang perlu campur tangan berkaitan dengan kepentingan umum, hal ini berdasarkan alasan-alasan tertentu, yaitu :

1. Untuk mencegah salah memakai atau jangan sampai orang yang melayani kepentingan tersebut mengambil untung yang melampaui batas. Dalam hal ini pemerintah dapat mengadakan pengawasan (*Preventif*).
2. Untuk suatu usaha yang dipandang bermanfaat bagi kepentingan umum, dapat diberi subsidi supaya perkembangannya dapat didorong maju (*Supportif*).
3. Untuk perusahaan-perusahaan yang mungkin menimbulkan bahaya bagi sekitarnya, pemerintah dalam hal ini akan mengambil tindakan-tindakan guna pencegahan bahaya-bahaya itu (*Defensif*).

## B. Macam-macam Perbuatan/Tindakan Pemerintah :

### 1. Perbuatan Hukum (*Rechts Handelingen*)

- a. Perbuatan hukum menurut hukum privat. Misalnya pemerintah menyewa sebuah gudang.
- b. Perbuatan hukum menurut hukum publik.

- Perbuatan hukum publik yang **bersegi satu**, artinya akibat hukumnya sudah dapat timbul karena perbuatan dari pemerintah saja, tidak menunggu reaksi dari pihak yang dilayani.
- Perbuatan hukum publik yang **bersegi dua**, adalah bahwa akibat hukumnya baru dapat timbul sesudah ada kata sepakat antara pihak-pihak yang bersangkutan, yaitu pemerintah dengan pihak yang dilayani. Misalnya : Pemerintah memberi izin kepada suatu subyek hukum.

2. Perbuatan yang bukan perbuatan Hukum (*Feitelijke Handelingen*) misalnya meresmikan jembatan, jalan. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu dinamakan *Beschikking* atau ketetapan, dan perbuatan yang mengadakan suatu ketetapan disebut perbuatan penetapan (*Beschikking Handeling*). Menurut **Prins** dalam bukunya *Inleiding in het Administratief recht van Indonesia* ketetapan ini diberi arti yang luas, yaitu tidak hanya keputusan dari alat-alat perlengkapan negara saja (*bestuurorgan*), melainkan kadang-kadang keputusan ini juga dibuat oleh suatu alat pemerintah yang termasuk di bidang kehakiman misalnya dalam hal hakim mengangkat seorang wali/*voogd*, atau oleh suatu alat perlengkapan negara yang termasuk badan-badan perundang-undangan, misalnya dalam hal DPR memberikan persetujuan kepada Presiden untuk meratifikasi traktat (pasal 11 UUD 1945). Ketetapan adalah suatu perbuatan hukum yang sepihak di lapangan pemerintah yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara berdasarkan atas wewenang yang khusus dimilikinya.

### C. Macam ketetapan :

1. *Ketetapan Intern* : yaitu ketetapan yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam lingkungan negara yang bersangkutan.
2. *Ketetapan Ekstern* : yaitu ketetapan yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan antar alat-alat negara yang bersangkutan dengan seorang partikelir atau antara dua atau lebih alat negara.

### D. Pembedaan Ketetapan dan Peraturan

Agar dapat menjalankan tugasnya, maka disamping membuat ketetapan pemerintah administrasi negara juga dapat membuat peraturan yaitu undang-undang dalam arti materiil. Pasal 22 UUD 1945 memberikan kepada administrasi kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam praktek administrasi, kekuasaan perundangan yang didelegasikan kepada administrasi diserahkan lebih lanjut kepada ahli-ahli pemerintahan yang lebih rendah. Jadi, membuat peraturan dapat didelegasikan kepada umpamanya Kepala Jawatan, Kepala Bagian dan sebagainya.

Ketetapan ini dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang sudah diketahui lebih dahulu oleh pihak administrasi. Misalnya pengangkatan C sebagai Kepala Biro Hukum. Di dalam surat pengangkatan tersebut memberi hak dan kewajiban kepada B yang namanya jelas disebutkan disitu.

Peraturan itu dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang belum diketahui terlebih dahulu tapi mungkin akan terjadi. Peraturan ialah ketentuan umum dan ditujukan kepada hal-hal yang masih abstrak.

### E. Syarat Sahnya Ketetapan

Dalam membuat ketetapan, administrasi negara harus memperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu. Bilamana ketentuan-ketentuan itu tidak diperhatikan maka ada kemungkinan dibuat suatu ketetapan yang mengandung kekurangan. Kekurangan dalam suatu ketetapan dapat menjadi sebab maka ketetapan itu tidak sah (*niet-rechtsgelding*). Dikatakan “dapat menjadi sebab” oleh karena tidak tiap ketetapan yang mengandung kekurangan menjadi

ketetapan yang tidak sah. Oleh **Stellinga** ditegaskan bahwa suatu ketetapan yang mengandung kekurangan masih dapat diterima sah, sah tidaknya ketetapan yang mengandung kekurangan tergantung pada berat ringannya kekurangan itu. Ketetapan dapat dibagi menjadi dua macam :

- Ketetapan sah
- Ketetapan tidak sah

*Ketetapan tidak sah* dapat berupa : ketetapan batal (*nietig*), ketetapan yang batal demi hukum (*nietigan rechtswege*), ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

*Ketetapan yang batal* berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak pernah ada, jadi bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada.

*Ketetapan yang batal karena hukum*, berarti akibat sesuatu perbuatan sebagian atau seluruhnya, bagi hukum dianggap tidak ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintah lain yang berkompeten.

*Ketetapan yang dapat dibatalkan*, bagi hukum ketetapan tersebut ada sampai waktu pembatalannya, oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakan sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (kecuali dalam hal UU menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka ketetapan/keputusan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus.

Ternyata pengertian “batal” dan “dapat dibatalkan” itu penting bagi akibat suatu perbuatan/ketetapan yang oleh hakim dibatalkan karena mengandung kekurangan. Berhubung dengan persoalan ini, dapat kita membedakan kemungkinan-kemungkinan yang berikut :

1. Ketetapan mungkin tidak sah mutlak, artinya tiap-tiap orang dapat menuntut pernyataan tidak sah.
2. Ketetapan mungkin tidak sah relatif, artinya hanya orang-orang tertentu dapat menuntut supaya dinyatakan tidak sah.

3. Ketetapan mungkin dapat dibatalkan mutlak, artinya tiap-tiap orang dapat menuntut pembatalan.

**Van der Pot** menyebut 4 syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan yang sah :

1. Ketetapan harus dibuat oleh organ yang berwenang.

Disini alat pemerintahan yang berwenang bukan alat pemerintahan yang termasuk *bestuur* saja akan tetapi juga alat pemerintahan yang termasuk badan peradilan dan badan perundang-undangan. Sering terjadi ketidakwenangan untuk membuat ketetapan tidak nyata dan tenang. Tidak berwenang itu dapat berupa :

- a. Tidak berwenang *ratione materiae* (pokok yang menjadi obyek ketetapan yang bersangkutan), menurut sifatnya tidak termasuk kompetensi alat pemerintahan yang membuat ketetapan itu misalnya Walikota mengeluarkan SIM.
  - b. Tidak berwenang *ratione loci* (mengenai tempat), misalnya Walikota Semarang tidak berwenang membuat ketetapan untuk orang yang tinggal di Kabupaten Semarang.
  - c. Tidak berwenang *ratione temporis* (mengenai waktu) seringkali suatu kompetensi yang diberikan kepada alat pemerintahan hanya dalam suatu jangka waktu saja misalnya satu tahun.
2. Pembentukan kehendak alat pemerintahan yang membuat ketetapan tidak boleh memuat kekurangan yuridis.

Kekurangan yuridis itu dapat disebabkan karena :

- a. Salah kira (kekhilafan) – *dwaling*

Contoh kekhilafan yang tidak sungguh-sungguh/salah kira :

A mengajukan permohonan untuk mengimpor 20 mobil Toyota, kemudian izin keluar, namun tertulis untuk 200 mobil, karena kesalahan ketik. Disini terjadi salah kira/kekhilafan yang tidak sungguh-sungguh. Akibat dari ketetapan itu sah untuk sebagian saja yaitu untuk 20 mobil saja, sedangkan yang 180 mobil tidak sah.

**Contoh kekhilafan yang sungguh-sungguh :**

Adminstrasi negara hendak mengangkat Sdr. Beny, seorang ahli agraria. Ternyata yang diangkat bukan sdr. Beny yang mempunyai keahlian yang dikehendaki, melainkan seorang yang lain, yang bukan ahli agraria itu, adalah batal. Apabila untuk jabatan sekretaris panitia agraria itu menurut peraturannya tidak diperlukan seorang ahli agraria dan diangkat seorang yang lain daripada yang dikehendaki Adminstrasi Negara, maka salah kira mengenai orang itu tidak menyebabkan ketetapan menjadi batal.

b. Paksaan – *dwang*

Paksaan dapat menjadi sebab, suatu ketetapan dapat dibatalkan (*vernietig baar*) paksaan keras dapat menjadi sebab, maka ketetapan batal karena hukum. Dalam hal ada paksaan lemah, maka pada pihak yang dipaksa masih ada kehendak, sedangkan dalam hal ada paksaan keras, maka pada pihak yang dipaksa sama sekali tidak ada kehendak.

Contoh ketetapan yang dibuat dengan menggunakan paksaan keras : Pak Camat diancam oleh A dengan senjata pistol untuk memberikan izin sesuatu kepada si penodong.

c. Tipuan – *bedrog*

Seperti halnya dengan salah kira, maka juga kekurangan yang disebabkan karena tipuan dapat mempengaruhi berlakunya ketetapan, hanya dalam hal tipuan tersebut bertentangan dengan UU atau bertentangan dengan kejadian-kejadian yang benar ada. Ketetapan hanya batal atau dapat dibatalkan, apabila sifat tipuan itu sedemikian rupa, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan tidak menggunakan muslihat/tipuan ketetapan itu tidak akan dibuat. Dalam hal ini ada kekurangan yang esensiil.

Contoh : A memohon izin Walikota untuk diberi izin membeli rumah murah dari Kotamadya, dengan alasan belum punya rumah. Ternyata A telah mempunyai beberapa rumah, hanya sedang disewakan kepada orang lain.

3. Ketetapan harus diberi bentuk sesuai dengan Peraturan yang menjadi dasarnya juga untuk perbuatan harus memperhatikan prosedur membuat ketetapan, apabila prosedur itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasarnya.

Bentuk ini ada dua macam :

- a. Ketetapan yang dikeluarkan secara lisan

Bentuk ketetapan lisan dikeluarkan dalam hal yang tidak membawa akibat yang kekal dan yang tidak begitu penting bagi Administrasi Negara dan disamping itu bilamana oleh yang mengeluarkan ketetapan dikehendaki suatu akibat yang timbul dengan segera.

Contoh : pemberian istirahat (libur) kepada pegawai negeri selama 12 hari setiap tahun.

Contoh lain : Seorang agen polisi lalu lintas memberi perintah kepada seorang pengendara sepeda motor untuk menunjukkan SIM dan surat-surat lainnya.

- b. Ketetapan yang dikeluarkan secara tertulis

Bentuk ini sering dipergunakan karena merupakan kebiasaan dan juga karena penting dalam penyusunan alasan (motivasinya), juga diktumnya harus jelas guna melakukan banding (bilamana diperlukan).

4. Isi dan tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan peraturan dasarnya.

Tiap ketetapan yang dibuat harus sesuai dengan isi dan tujuan UU yang menjadi dasar ketetapan itu. Syarat ini adalah suatu syarat yang harus dipenuhi dalam suatu negara hukum. **Kranenburg-Vegting** menyebutkan empat macam hal, dimana suatu alat pemerintah memberi kepada ketetapan, suatu ini yang menurut peraturan, yang menjadi dasar ketetapan tersebut sebenarnya tidak dapat diberikan kepadanya.

- a. Suatu alat pemerintah membuat ketetapan, dimana alasan untuk membuat ketetapan itu *tidak* ada.
- b. Suatu alasan pemerintah membuat ketetapan berdasarkan *alasan-alasan* yang *salah*.



- c. Suatu ketetapan yang dibuat berdasarkan alasan-alasan yang tidak dapat dipakai.
- d. Ketetapan yang dikeluarkan dengan menggunakan wewenang yang tidak sesuai dengan tujuan yang telah diberikan oleh peraturan yang bersangkutan dengan wewenangnya, salah menggunakan wewenangnya diberi nama istimewa dalam bahasa Perancis yaitu *detournement de pouvoir*.

#### **F. Akibat suatu cacat yang melekat pada ketetapan**

Akibat suatu cacat yang melekat pada suatu ketetapan adalah “tidak sah” karena tidak memenuhi undang-undang, karena bertentangan dengan Undang-Undang berarti juga bertentangan dengan kepentingan umum, sebab ketentuan di dalam UUD ditujukan kepada pemeliharaan kepentingan umum sebaik-baiknya. Misalnya : Suatu universitas meluluskan beberapa sarjana hukum, seseorang diantaranya menjadi seorang hakim. Sebagai seorang hakim telah membuat bermacam-macam vonis serta sudah dilaksanakan. Ada yang karenanya telah meringkuk dalam penjara bertahun-tahun kemudian ternyata bahwa ujian tersebut tidak memenuhi UU. Menurut pendapat yang diatas tadi, ujian harus dinyatakan tidak sah. Keputusan panitia juga menjadi tidak sah, mengakibatkan pula keputusan pengangkatan jadi hakim juga tidak sah, semua vonis yang telah ditetapkan juga tidak sah?

Ketetapan yang cacat mengandung kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :

1. Mungkin harus dianggap sah :

Kalau menerimanya sebagai sah ditimbulkan kerugian yang sekecil-kecilnya, lebih kecil daripada menerimanya sebagai tidak sah atau dibatalkan. Di dalam hal ini hakim akan menyatakan sah dan keputusan bekerjanya *ex tunc* yaitu meliputi masa sebelum vonis dibuat.

2. Mungkin dianggap sebagai dibatalkan.

Kalau dengan demikian ditimbulkan kerugian yang sekecil-kecilnya, lebih kecil daripada menerimanya sebagai sah atau tidak sah. Dalam hal

ini hakim akan membatalkan, dan pembatalan ini adalah merupakan perbuatan yang konstitutif, artinya menciptakan keadaan hukum baru yang tadinya sah menjadi tidak sah. Ini bekerjanya *ex nunc* artinya akibat hukumnya mengenai masa sesudah pembatalan tidak mengenai masa sebelumnya.

3. Mungkin harus dianggap tidak sah

Bila dengan demikian ditimbulkan kerugian sekecil-kecilnya, lebih kecil daripada menerimanya sebagai sah atau dapat dibatalkan. Dalam hal ini hakim akan menyatakan bahwa ketetapan yang bercacat itu adalah tidak sah. Pernyataan tidak sah adalah perbuatan *declaratoir*, artinya tidak menciptakan hukum baru, melainkan hanya menegaskan keadaan hukum yang sudah ada untuk meniadakan keragu-raguan pada semua pihak yang tersangkut dengan ketetapan itu. Disini bekerja *ex tunc* artinya akibat hukumnya tidak hanya mengenai masa sesudahnya melainkan mengenai masa sebelumnya vonis dibuat. Mengenai kekurangan dalam ketetapan, **Utrecht** mengikuti pendapat dari **van der Well** bahwa pembagian kekurangan dalam ketetapan dibagi dalam kekurangan yang bersifat esensiil dan kekurangan yang bukan esensiil.

**Utrecht** juga berpendapat bahwa pertimbangan sah tidaknya ketetapan yang mengandung kekurangan, harus selalu dijalankan secara kasuistis, karena hal ini mengingat bahwa dalam membuat suatu keputusan administrasi negara tidak saja harus memperhatikan segi *rechtmatigheid*nya (sesuai dengan hukum positifnya), akan tetapi juga segi *doelmatigheid* (tujuan).

## G. Ketetapan

### 1. Bentuk-bentuk Ketetapan

**Utrecht**, membagi bentuk-bentuk ketetapan menjadi :

- a. Ketetapan yang positif dan negatif

*Ketetapan yang positif* adalah ketetapan yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang dikenai. Juga suatu ketetapan yang menimbulkan suatu keadaan hukum yang baru atau suatu ketetapan yang membatalkan suatu ketetapan yang lama. *Ketetapan yang negatif* adalah tiap penolakan atas suatu permohonan untuk mengubah suatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk-bentuk dari ketetapan yang negatif adalah :

- suatu pernyataan tidak berwenang
- pernyataan tidak diterima
- suatu penolakan

b. Ketetapan yang *declaratoir* dan ketetapan konstitutif

*Ketetapan declaratoir* adalah ketetapan yang menyatakan dasar kewenangan atau hukum yang sudah diatur dalam undang-undang, ketetapan tersebut sifatnya menerangkan/menyatakan dan tidak mempunyai akibat hukum. Misalnya : pemberian cuti tahunan (menurut PP. No. 24 tahun 1976 setiap pegawai negeri yang telah bekerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun secara terus menerus berhak cuti tahunan selama 12 hari), bersifat suatu ketetapan *declaratoir*, yaitu suatu ketetapan yang hanya menyatakan bahwa yang bersangkutan dapat diberi haknya.

*Ketetapan konstitutif* adalah ketetapan yang menetapkan hubungan hukum dan mempunyai akibat hukum, misalnya dalam hal pemberian cuti karena alasan penting, karena disini Administrasi Negara harus dengan teliti menyelidiki benar tidaknya alasan yang dikemukakan oleh yang bersangkutan (suatu alasan penting). Ketetapan yang memberikan istirahat/cuti alasan penting bersifat konstitutif yakni membuat hak.

c. Ketetapan yang sifatnya kilat (*vluchting*) dan ketetapan yang tetap

*Ketetapan kilat* adalah ketetapan yang hanya berlaku/berakibat pada saat yang pendek saja, yaitu saat ditetapkan. **Prins** menyebut ada 4 macam ketetapan kilat :

- suatu ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi suatu ketetapan lama.

- Suatu ketetapan yang negatif.
- Suatu penarikan kembali atau suatu pembatalan.
- Suatu pernyataan pelaksanaan.

*Ketetapan yang tetap* yaitu ketetapan yang berlaku untuk waktu lama atau yang ditetapkan terus menerus hingga dibuat atau ditarik kembali.

**Prins** menyebut beberapa bentuk/jenis ketetapan, yaitu :

a. Dispensasi

Adalah suatu keputusan administrasi negara yang menetapkan suatu peraturan hukum tidak berlaku untuk satu hal tertentu berdasarkan hal-hal yang khusus untuk peristiwa itu. Maka sifatnya dispensasi adalah *relxatio legis* atau *relation of laws*. Menurut **Kranenberg-Vegting** dispensasi itu merupakan suatu koreksi terhadap peraturan perundang-undangan. Jadi, dispensasi itu merupakan suatu alat untuk menghilangkan akibat-akibat yang tidak diharapkan setidak-tidaknya yang tidak dikehendaki dari peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam UU No. 1 tahun 1974 ditentukan bahwa usia calon mempelai laki-laki harus berumur 19 tahun dan wanita 16 tahun. Tetapi, karena alasan-alasan tertentu/penting maka Menteri Kehakiman/Presiden dapat memberi dispensasi kalau ada calon yang belum mencapai usia yang ditentukan, terpaksa harus melangsungkan perkawinan.

b. Izin (*vergunning*)

Dalam peraturan perundang-undangan Pusat maupun Daerah untuk melakukan berbagai tindakan/usaha seorang warga negara diharuskan memperoleh izin lebih dahulu dari pemerintah (pusat atau daerah).

Contoh : Izin usaha pertambangan (pusat)

Izin bangunan (daerah)

Menurut **Prins** dalam hal dispensasi, peristiwa yang diberi dispensasi harus terbatas/tertetu, maka bagi perizinan sebaiknya hal-hal yang tidak dapat diizinkan (permohonan) izin itu harus terbatas. Sedangkan menurut **Prajudi** izin adalah dispensasi daripada suatu larangan. Pasal dalam UU kalimatnya dimulai kurang lebih dengan "*dilarang tanpa izin ....*"

c. Lisensi (*bedriff vergunning*)

Yaitu izin untuk mendirikan atau menjalankan sebuah perusahaan (izin usaha). Contoh : Lisensi karet, import-lisensi.

d. Konsesi

Merupakan satu kombinasi antara lisensi dan pemberian status bagi sebuah usaha yang luas bidangnya. Menurut **Van Vollenhoven** bentuk konsesi itu satu usaha yang besar yang juga menyangkut kepentingan-kepentingan penduduk, yang diizinkan akan dilakukan oleh sebuah perusahaan partikelir.

Khusus bidang pertambangan konsesi telah diganti dengan nama Kuasa Pertambangan. Istilah ini pertama kali digunakan dalam UU No. 36 tahun 1960 yang dalam perkembangan selanjutnya, karena tidak lagi memenuhi perkembangan pembangunan diganti dengan UU Np. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang disahkan tanggal 2 Desember 1967. Perbedaan yang pokok antara konsesi lama dengan kuasa pertambangan ialah bahwa diberikan dengan kuasa pertambangan hanyalah kekuasaan untuk melaksanakan usaha pertambangan dan tidak memberikan hak pemilikan pertambangan kepada si pemegang kuasa pertambangan. Dalam keputusan Menteri yang memberikan kuasa pertambangan dijelaskan pertambangan apa yang diliputi oleh kuasa pertambangan itu.

## H. RANGKUMAN

Tindakan Administrasi Negara selama ini diartikan sebagai semua perbuatan pemerintah berkaitan dengan kewenangan yang dimilikinya. Campurtangan pemerintah dalam hal ini diperlukan mengingat menyangkut hajat hidup orang banyak dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Tindakan pemerintah dapat dikategorikan perbuatan hukum dan bukan perbuatan hukum. Untuk perbuatan hukum yang berdampak pada pihak lain ini secara ideal tidak boleh mengandung cacat, tetapi ada perkecualian apabila suatu ketetapan mengandung kekurangan / cacat. Untuk menghindari supaya suatu ketetapan sah maka perlu diperhatikan syarat-syarat yang harus dipenuhi.

## **I. LATIHAN.**

1. Berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut kepentingan umum maka pemerintah perlu ikut campur tangan, hal ini tentunya tanpa alasan. Coba Sdr diskusikan dan kemudian dianalisis mengapa perlu dilakukan.
2. Diskusikan tentang kekurangan atau cacat yang melekat pada suatu ketetapan atau peraturan, beri contohnya serta argumentasinya !

## **J. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat melihat dan membaca kembali pada bagian perlunya campurtangannya pemerintah dalam hal kepentingan umum.
2. Untuk menjawab nomor 2 maka dapat dilihat pada bagian cacat yang melekat pada suatu ketetapan.

## **K. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- LAN, 2003; *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta.
- .Ridwan, HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

## **POKOK BAHASAN VII**

### **PENGAWASAN ADMINISTRASI**

#### **TIU :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mengetahui dan memahami tentang pengawasan administrasi di Indonesia.

#### **TIK :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu :

1. Menjelaskan tentang Definisi Pengawasan
2. Menjelaskan tentang Pelaku Pengawasan
3. Menjelaskan tentang Jenis Pengawasan
4. Menjelaskan tentang Lingkup Pengawasan
5. Menjelaskan tentang Pelaporan Hasil Pengawasan
6. Menjelaskan tentang Tindak Lanjut Pengawasan
7. Menjelaskan tentang *Administrative Self Regulation*

#### **A. Definisi Pengawasan**

Pengawasan dalam administrasi negara dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan negara itu tercapai atau tidak.

L.D. White menyebutkan bahwa tujuan pengawasan (kontrol) adalah :

1. Untuk menjaga agar supaya jalannya pemerintahan sesuai dengan UU
2. Untuk melindungi hak-hak asasi manusia

Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya..

Sedangkan Sarwoto mendefinisikan Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

## B. Pelaku Pengawasan

Kegiatan pengawasan dapat dilakukan oleh :

- Badan Administrasi (executive control)
- Badan Legislatif (legislative control)
- Badan Pengadilan (Yudikative control)
- Masyarakat

Untuk pengawasan yang dilakukan legislatif dengan cara penggunaan hak-hak anggota DPR sebagai berikut :

1. *Hak inisiatif*, hak ini dipunyai oleh anggota baik perorangan maupun kelompok untuk menyusun RUU.
2. *Hak Amandemen*, hak untuk merubah, mengganti, menghapus UU yang telah ada.
3. *Hak budget*, hak untuk menyusun APBN, walaupun insiatif datang dari eksekutif, namun DPR berhak merevisi.
4. *Hak Interpelasi*, hak bertnaya terhadap kebijaksanaan pewmerintah yang mengundang permasalahan ataupun mengundang hal-hal yang kurang dimengerti oleh pihak DPR.
5. *Hak Anquete*, hak untuk menyelidiki hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah, bila menimbulkan kecurigaan.
6. *Hak Dengar Pendapat*, hak ini merupakan kontrol DPR untuk mendengarkan keluhan-keluhan dari masyarakat.
7. *Hak Pernyataan Pendapat*, hak ini meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, budaya maupun pertahanan, keamanan dan ketertiban umum.

Pengawasan dapat dilakukan pula oleh *badan Judikatif (judicial control)* dan terhadap tindakan administratif dapat diawasi peradilan baik oleh umum maupun oleh Peradilan Tata Usaha Negara .

Untuk pengawasan yang dilakukan masyarakat dapat dilakukan melauai media massa, Kotak Pos 5000, suara pembaca, dan media lain yang sifatnya turut mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan.



### **C. Jenis Pengawasan**

Menurut pasal 2 ayat 1 Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983. Pengawasan terdiri dari :

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung baik di pusat maupun daerah (Waskat)
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan fungsional (Pengawasan Fungsional)

Pimpinan semua satuan organisasi pemerintah termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga. Instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat di lingkungan tugas masing-masing. Pengawasan melekat dilakukan :

1. melalui penggarisan struktur organisasi.
2. melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaan oleh bawahan.
3. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan.
4. Melalui prosedur kerja
5. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya
6. Melalui pembinaan personil.

Kegiatan pengawasan fungsional dalam pasal 4 ayat (4) Inpres No. 15 tahun 1983 dapat dilakukan oleh :

- Badan pengawasan keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- Inspektorat jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah non Departemen/Instansi pemerintah lainnya.
- Inspektorat Wilayah Propinsi sekarang diganti Badan Pengawas Daerah (BAWASDA)
- BAWASKAB/BAWAS KOTA

### **D. Ruang lingkup pengawasan meliputi :**

- Kegiatan umum pemerintah
- Pelaksanaan rencana pembangunan
- Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara
- Kegiatan badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah

- Kegiatan aparat pemerintahan di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Selain itu pengawasan mencakup :

1. Pemeriksaan keuangan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan
2. Penilaian tentang daya guna dan kehematan dalam penggunaan sarana yang tersedia
3. Penilaian hasil guna dan manfaat yang direncanakan dari suatu program.

#### **E. Pelaporan Hasil Pengawasan**

Hasil pelaksanaan pengawasan dilaporkan oleh aparat pengawas dan fungsional kepada :

1. Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintahan non departemen/Pimpinan Instansi yang bersangkutan dengan tembusan kepada Kepala BPKP.
2. Menko ekuin Wasbang dan Menteri/Pimpinan lembaga Pem. Non departemen/Pimpinan Instansi yang bersangkutan tembusan kepada BPKP, khusus untuk masalah yang mempunyai dampak luas.

Untuk pengawasan yang dilakukan BPK akan dilaporkan kepada Presiden dan DPR juga mendapat tembusan. Sedangkan berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan DPR terhadap presiden terhadap pelaksanaan jalannya pemerintahan.

#### **F. Tindak Lanjut Pengawasan Fungsional :**

1. Tindakan administratif, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian
2. Tindakan tuntutan/gugatan perdata :
  - Tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali
  - Tuntutan perbendaharaan
  - Tuntutan perdata berupa pengenaan denda, ganti rugi dan lain-lain.
3. Tindakan pengaduan tindakan pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada kepolisian (tindak pidana umum), Kejaksaan (tindak pidana khusus).
4. Tindakan penyempurnaan pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan

### **G. *Administrative self regulation***

Menurut Dimock & Dimock, Koenig :

Agar administrasi dapat dipertanggungjawabkan, harus ada *administrative self regulation*, yang dapat diusahakan melalui dua cara :

1. Adanya program kerja yang jelas, standar pelaksanaan, kriteria yang baik untuk pelaksanaan kegiatan administrasi negara.
2. Pembinaan kode etik kepegawaian pemerintah.

### **I. RANGKUMAN**

Pengawasan sangat diperlukan dalam rangka menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana atau tidak. Pengawasan dapat dilakukan oleh eksekutif, legislatif, yudikatif, dan masyarakat. Selain itu pengawasan ada yang melekat dan fungsional. Kegiatan pengawasan akan bermanfaat apabila ada umpan balik dan tindak lanjut sehingga tidak menjadi kegiatan yang mubazir.

### **J. LATIHAN**

1. Jelaskan singkat tentang arti pengawasan, jenis dan pelaku serta lingkup pengawasan!
2. Mengapa pengawasan penting dilakukan di bidang pemerintahan dan pembangunan, bagaimana peranan masyarakat dalam turut serta melakukan pengawasan ?
3. Jelaskan singkat tentang Administrative Self Regulation ( ASR ) beri pula contoh kasus.

### **K. KUNCI JAWABAN**

1. Untuk menjawab nomor 1 Sdr dapat membaca pada bagian pengertian, pelaku, dan lingkup pengawasan.
2. Untuk menjawab nomor 2 Sdr dapat membaca pada bagian pelaku pengawasan khususnya pengawasan yang dilakukan masyarakat.
3. Untuk menjawab nomor 3 Sdr dapat membaca kembali pada bagian ASR.

#### **L. UMPAN BALIK**

Sdr dapat dikatakan berhasil menguasai materi apabila Sdr dapat menjawab pertanyaan kurang lebih 80 % benar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

Bintoro Tjokroamidjojo, 2000; *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.

**BAB IX**  
**PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA**  
**(PERADILAN TATA USAHA NEGARA)**

**TIU :**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mengetahui dan dapat menjelaskan tentang peradilaan ane (Peradilan Tata Usaha Negara/PTUN)

**TIK:**

Setelah mengikuti kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu:

1. Menjelaskan tentang Sejarah Berdirinya PTUN
2. Menjelaskan tentang Hakikat Peradilan Tata Usaha Negara
3. Menjelaskan tentang Kompetensi, Tugas, dan Wewenang PTUN
4. Menjelaskan tentang Kedudukan dan Susunan Organisasi PTUN

**A. Sejarah Berdirinya PTUN**

Pada saat Indonesia masih merupakan negara jajahan Belanda (masih disebut Hindia Belanda), masalah peradilan yang khusus mengatur sengketa di bidang Tata Usaha Negara belum diatur atau bahkan tidak diatur secara khusus. Kenyataan yuridis mengenai hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 134 (*Indische Staats-regeling*) serta Pasal 2 RO (*Reglement op de rechtelijke Organisatie en Heit Beleid der Justitie*) yang menyatakan:

- a. Perselisihan perdata diputus oleh hakim biasa menurut Undang-undang.
- b. Pemeriksaan serta penyelesaian perkara administrasi menjadi wewenang lembaga administrasi itu sendiri.

Setelah Indonesia merdeka pengaturan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara dimulai dan titik pangkal Undang-Undang Pasal 19 Tahun 1948 yang dalam Pasal 66-nya mengatur sebagai berikut : Jika dengan undang-undang atau berdasar atas undang-undang tidak ditetapkan Badan-badan kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal Tata Usaha Pemerintahan maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama

dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu.

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 66 diatas maka penyelesaian masalah sengketa, tata usaha negara atau tata usaha pemerintahan ditangani oleh Pengadilan Tinggi. Pengadilan ini bertindak sebagai peradilan tingkat pertama sementara Mahkamah Agung akan bertindak sebagai pengadilan di tingkat kedua atau bandingan. Model penyelesaian sengketa Tata usaha negara yang ditangani oleh pengadilan tinggi serta Mahkamah Agung ini kemudian tidak berlaku.

Setelah tata negara Indonesia beralih ke Undang-Undang Dasar Sementara, maka penyelesaian sengketa tata usaha negara diatur dengan ketentuan Pasal 108 Undang-Undang Dasar Sementara yang mengatur sebagai berikut : Pemutusan tentang sengketa yang mengenai Hukum Tata Usaha Negara diserahkan kepada Pengadilan yang mengadili perkara perdata ataupun kepada alat-alat perlengkapan lain, tetapi jika demikian seboleh-bolehnya dengan jaman yang serupa tentang keadilan dan kebenaran.

Pada masa UUDS penanganan masalah sengketa tata usaha negara dilakukan oleh pengadilan perdata biasa. Terdapat 3 jenis pola penyelesaian sengketa tata usaha negara pada masa itu, yaitu:

- a. Penyelesaian yang ditangani pengadilan perdata
- b. Penyelesaian yang ditangani badan khusus yang dibentuk
- c. Penyelesaian yang ditangani oleh Pengadilan Perdata dan badan khusus

Sejak beralihnya UUDS kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden maka dikeluarkanlah Ketetapan MPR No. II/MPR/1960 yang secara tegas menunjuk dan memerintahkan untuk segera membentuk satu badan peradilan administrasi yang mandiri. Kemudian ditetapkan UU No. 19 Tahun 1964 yang mengakui eksistensi peradilan administrasi.

Untuk mewujudkan pembentukan badan peradilan administrasi yang mandiri tersebut, maka Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) menyusun rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi yang dalam sidang pleno tanggal 10 Januari 1966 mensahkan RUU tentang Peradilan Tata

Usaha Negara. Namun ketika diajukan ke DPRGR tidak bisa disahkan karena RUU ini masih diilhami oleh UU No. 19 Tahun 1964 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang sangat dirasakan penyimpangannya. Penyimpangan itu adalah intervensi atau turut campur tangan presiden dalam kegiatan badan peradilan, sehingga memunculkan ketidak obyektifan maupun ketidakmandirian badan peradilan. Penyimpangan ini juga telah menyimpang dari jiwa peradilan yang diamanatkan dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945.

Ketika Orde Lama berakhir dan dimulainya Orde Baru, UU No. 19 Tahun 1964 diganti dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pendirian PTUN semakin tegas, ditunjukkan dalam Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 yang menyebutkan bahwa jenis-jenis lingkungan peradilan terdiri dari:

- a. Peradilan Umum
- b. Peradilan Militer
- c. Peradilan Agama
- d. Peradilan Tata Usaha Negara

Pada tanggal 29 Desember 1986 DPR RI akhirnya mengesahkan UU No. 5 Tahun 1986 yang khusus mengatur pembentukan Badan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Pendirian PTUN terjadi pada tanggal 14 Januari 1991 yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Kemudian dilakukan pembentukan beberapa PTUN seperti di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, Ujung Pandang, dan Semarang. Disamping itu juga didirikan badan peradilan banding dari PTUN yaitu PTTUN di Jakarta, Surabaya, dan Medan berdasarkan UU No. 10 Tahun 1990.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Sehubungan dengan hal itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu undang-undang yang mengatur lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung perlu dilakukan perubahan. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah meletakkan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan umum, baik menyangkut teknis yudisial maupun nonyudisial, yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Maka dari itu, pemerintah merasa perlu mensahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai dasar pengaturan terhadap Peradilan Tata Usaha Negara sehingga dapat menjamin ketertiban dan kepastian hukum.

#### **B. Hakikat Peradilan Tata Usaha Negara**

PTUN sebagai lembaga peradilan dari salah satu unsur mekanisme hukum di Indonesia, keberadaannya merupakan satu kebutuhan yang mutlak. Kebutuhan ini dirasakan mengingat dalam masa pembangunan ini, pemerintah beserta jajarannya membutuhkan satu kebebasan bertindak dalam lapangan hukum administrasi atau *freies ermessen*. Kebebasan bertindak ini bertujuan untuk mempermudah fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya, sebagai konsekuensi *welfare state*.

Kebebasan bertindak yang dimiliki pemerintah ini terkadang harus memasuki kehidupan privat masyarakat. Dalam beberapa hal sangat mungkin terjadi satu persinggungan antara kepentingan Negara/pemerintah dengan masyarakat. Dalam negara hukum yang baik, kepentingan masyarakat ataupun privat harus dilindungi dan tidak bisa diabaikan begitu saja secara sewenang-wenang hanya karena alasan kepentingan umum ataupun pembangunan. Untuk menjamin adanya perlindungan dan penyeimbangan antara hak privat masyarakat serta hak publik dalam hal ini dilakukan oleh pejabat atau badan



tata usaha negara, maka dibutuhkan satu hukum yang mengaturnya. Hukum ini membutuhkan satu lembaga atau institusi yang digunakan sebagai akses warga negara untuk secara langsung membela dan mempertahankan hak-haknya. Kemudian hadirilah PTUN sebagai lembaga peradilan itu.

Fungsi khusus dan PTUN sebagai lembaga peradilan adalah menjadi alat kontrol masyarakat terhadap perilaku administrasi pemerintahan. Fungsi lainnya adalah sebagai alat kontrol *represif yudikatif*, setelah terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan administratif.

Berikut dampak positif keberadaan PTUN:

- a. Efektifitas dalam penggunaan waktu maupun dana yang digunakan untuk melayani masyarakat.
- b. Efektifitas dalam penggunaan sumber daya manusia dalam pelayanan masyarakat
- c. Profesionalisme dalam menjalankan jabatan
- d. Transparansi administrasi dan tidak bersifat paternalistik
- e. Kejelasan dan ketertiban sistem administrasi negara
- f. Administrasi negara yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat

Sedang dampak negatif menurut Sunaryati Hartono adalah:

- a. Akan merupakan manifestasi dan falsafah individualisme sehingga bertentangan dengan Pancasila.
- b. Akan merupakan pengawasan yang terlalu ketat terhadap kebijaksanaan lembaga-lembaga pemerintah sehingga akan menghambat jalannya pemerintah yang efektif dan efisien.
- c. Akan menyulitkan pelaksanaan politik pemerintah khususnya dalam hal pengambilan keputusan.

Namun kekhawatiran di atas tidak terbukti dewasa ini, bahkan malah sebaliknya PTUN dianggap kurang mampu melayani kebutuhan masyarakat akan akses peradilan administrasi.

### C. Kompetensi, Tugas, dan Wewenang PTUN

Dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, maka pemerintah melalui pejabat atau badan tata usaha negara melakukan beberapa jenis perbuatan untuk menjalankan tugasnya, antara lain:

a. Melakukan perbuatan materiil (*Materiil daad*)

Meliputi perbuatan nyata yang dilakukan oleh semua pejabat atau badan tata usaha negara sehari-hari. Contoh : tugas PEMDA melakukan perbaikan jalan, penebangan pohon, dll.

b. Mengeluarkan peraturan (*Regeling*)

Dimaksudkan tugas hukum yang diemban pemerintah dengan menerbitkan peraturan-peraturan yang sifatnya umum. Contoh : perbuatan pemerintah yang menerbitkan peraturan tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengajukan permohonan pembuatan KTP, IMB, dll.

c. Mengeluarkan keputusan (*Beschikking*)

Perbuatan ini lebih spesifik atau khusus. Dalam tugasnya mengeluarkan keputusan maka dalam hal ini sedang melakukan pengaturan untuk orang-orang dengan identitas tertentu, alamat tertentu. Dengan kata lain *beschikking* ditujukan kepada persona hukum tertentu.

PTUN sebagai lembaga peradilan administrasi bertugas dan berwenang untuk memeriksa memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang terjadi antara *yustisiabel* dengan pejabat atau badan tata usaha negara. Salah satu sengketa tata usaha negara yang telah mempunyai lembaga administrasi sebagai wadah penyelesaiannya adalah sengketa di bidang perburuhan.

Ketentuan kompetensi PTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 adalah sebagai berikut:

a. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu,

maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.

- b. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan.
- c. Ada pula kondisi dimana PTUN tidak berwenang (Pasal 49 No. 5 Tahun 1986) sebagai berikut:
- d. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PTUN tidak berwenang untuk memutuskan dan menyelesaikan perkara sengketa tata usaha negara yang materinya menyangkut hal yang diatur dalam Amandemen Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum.
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Dalam Pasal 48 disebutkan bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara antara warga negara pejabat tata usaha negara dilakukan melalui 3 jalur penyelesaian, yaitu:

a. Pengajuan keberatan

Merupakan upaya *non litigasi* artinya dilakukan di luar jalur peradilan dengan cara *yustisiabel* atau pencari keadilan mengajukan keberatan atas diterbitkannya atau tidak diterbitkannya suatu produk tata usaha negara yang berbentuk ketetapan. Pengajuan ketetapan diajukan kepada instansi yang bersengketa dengan yustisiabel, atau kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang secara hirarkhi lebih tinggi kedudukannya.

b. Banding administrasi

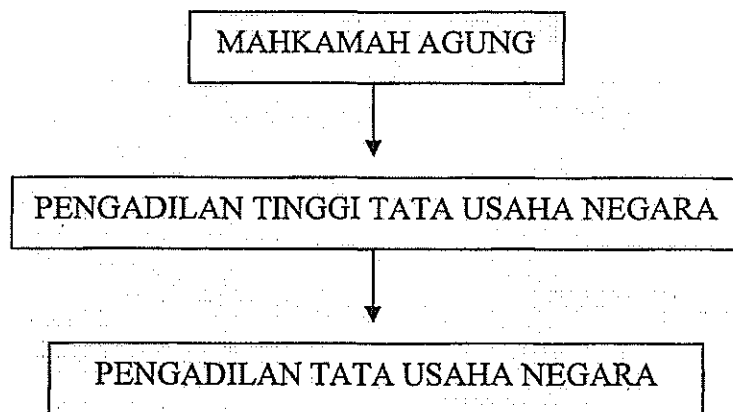
Merupakan upaya hukum non litigasi, dimana penyelesaian sengketa sudah ditangani badan pemerintah yang khusus menangani sengketa tata usaha negara tersebut.

c. Peradilan administrasi, ada perbedaan antara peradilan dan administrasi

Peradilan ditangani oleh lembaga Peradilan dan dilakukan dihadapan Majelis Hakim pemeriksa dan Pemutus Perkara. Sedang pada upaya administrasi proses penanganan dilakukan oleh instansi itu sendiri atau satu badan yang secara khusus dibentuk pemerintah untuk menangani kasus sengketa Tata Usaha Negara tersebut. Pada upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui upaya peradilan maka penyelesaian sengketa hanya melihat satu aspek saja yaitu aspek hukumnya saja (*wetmatig*) sehingga aspek kebijakan atau *Doelmatig/rechtmatig* tidak diperiksa. Pada upaya administrasi maka penilaian atas perkara dilakukan lengkap tidak hanya kepada masalah ketentuan hukumnya (*wetmatig*) nya saja tetapi juga meliputi penilaian terhadap kebijakan (*doelmatig/rechtmatig*) nya juga.

**D. Kedudukan dan Susunan Organisasi PTUN**

Sebagai suatu badan peradilan maka PTUN juga merupakan bagian dan organisasi kerja sistem hukum nasional yang mempunyai susunan hierarkhi sebagai berikut:



**Gambar 2**

Mahkamah Agung sebagai Peradilan kasasi hanya ada satu dan berkedudukan di ibukota Republik Indonesia Jakarta, sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) berkedudukan di ibukota propinsi, dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai badan peradilan tingkat pertama berada di setiap ibukota kabupaten maupun kotamadya. Pembentukan PTTUN dilaksanakan dengan Undang-undang sedangkan PTUN dibentuk dengan Keputusan Presiden.

Di dalam setiap PTUN maka disyaratkan minimal terdiri dan:

- a. Pimpinan Pengadilan yang terdiri atas seorang Ketua dan seorang wakil
- b. Beberapa Hakim Anggota
- d. Panitera
- e. Sekretaris

#### **Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan**

Untuk dapat menjadi seorang hakim pada PTUN maka harus dipenuhi syarat-syarat seperti yang telah diatur dalam Pasal 14 UU No. 5 Tahun 1986 yaitu:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massariya atau bukan seseorang yang terlibat

langsung ataupun tak langsung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G.30/PKI” atau organisasi terlarang lainnya;

- e. Pegawai negeri
- f. Sebelum seseorang bukan pegawai negeri diangkat oleh Presiden sebagai Hakim, menurut prosedur yang berlaku ia harus menjadi calon pegawai dahulu. Kemudian setelah ia diangkat menjadi pegawai negeri dan melewati pendidikan ia diusulkan kepada Presiden agar diangkat sebagai hakim.
- g. Sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian di bidang Tata Usaha Negara;  
Sarjana lain tersebut tidak perlu harus memiliki keahlian di bidang hukum Tata Usaha Negara, tetapi ia perlu memiliki keahlian di suatu bidang administrasi negara, umpamanya bidang kepamongprajaan, bidang sosial, bidang agraria, bidang perpajakan.
- h. Berumur serendah-rendahnya dua puluh lima tahun;
- i. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya sepuluh tahun sebagai Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maka syarat-syarat di atas harus ditambah sebagai berikut:

- a. Berumur serendah-rendahnya empat puluh tahun;
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya lima belas tahun sebagai Hakim pada PTUN.

Sebagai Ketua PTTUN diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya sepuluh tahun sebagai Hakim pada PTTUN atau sekurang-kurangnya lima tahun bagi Hakim pada PTTUN yang pernah menjabat Ketua PTUN.

Untuk jabatan wakil Ketua PTLTN diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya delapan tahun sebagai Hakim pada PTTUN atau sekurang-kurangnya tiga tahun bagi Hakim pada PTTUN yang pernah menjabat Ketua PTUN.

Menurut Amandemen Pasal 18, dalam hal menjabat sebagai Hakim pada lingkungan PTUN, ada beberapa larangan rangkap jabatan, khususnya terhadap jabatan-jabatan sebagai berikut:

- 1) Kecuali ditentukan lain oleh atau berdasarkan undang-undang, Hakim tidak boleh merangkap menjadi:
  - a. Pelaksana putusan pengadilan;
  - b. Wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya;
  - c. Pengusaha.
- 2) Hakim tidak boleh merangkap menjadi advokat
- 3) Jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh Hakim selain jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

Menurut Amandemen Pasal 19:

- 1) Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan diberhentikan dengan hormat dan jabatannya karena:
  - a. Permintaan sendiri;
  - b. Sakit jasmani atau rohani terus-menerus;
  - c. Telah berumur 62 (enam puluh dua) tahun bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, dan 65 (enam puluh lima) tahun bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
  - d. Ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugasnya.
- 2) Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan yang meninggal dunia dengan sendirinya diberhentikan dengan hormat dan jabatannya oleh Presiden.

Menurut Amandemen Pasal 20:

- 1) Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan diberhentikan tidak dengan hormat dan jabatannya dengan alasan:
  - a. Dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan;
  - b. Melakukan perbuatan tercela;

- c. Terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya;
  - d. Melanggar sumpah atau janji jabatan;
  - e. Melanggar larangan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18.
- 2) Pengusulan pemberhentian tidak dengan hormat dengan alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim.
- 3) Ketentuan mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Hakim serta tata cara pembelaan diri diatur lebih lanjut oleh Ketua Mahkamah Agung.

Menurut Amandemen Pasal 21

Seorang Hakim yang diberhentikan dan jabatannya dengan sendirinya diberhentikan sebagai pegawai negeri

#### **Panitera Pengadilan**

Dalam melaksanakan tugasnya Panitera Pengadilan dibantu oleh seorang Wakil Panitera, beberapa orang Panitera Muda, dan beberapa orang Panitera Pengganti.

Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, menurut Amandemen Pasal 28, seorang calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Warga negara Indonesia
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- d. Serendah-rendahnya berijazah sarjana muda hukum;
- e. Berpengalaman sekurang-kurangnya 3 tahun sebagai Wakil Panitera atau 5 tahun sebagai Panitera Muda Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai Wakil Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.



Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf f; dan
- b. Berijazah sarjana hukum;
- c. Berpengalaman sekurang-kurangnya 3 tahun sebagai Wakil Panitera, 5 tahun sebagai Panitera Muda Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai Wakil Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Wakil Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf f; dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai Panitera Muda atau 4 (empat) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Wakil Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf f
- a. Berijazah sarjana hukum; dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sebagai Panitera Muda, 5 (lima) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, 3 (tiga) tahun sebagai Wakil Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Muda Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf f dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Muda Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf f; dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, 3 (tiga) tahun sebagai Panitera Muda, 5 (lima) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai Wakil Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf f; dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai pegawai negeri pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi Panitera Pengganti Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf f; dan
- b. Berpengalaman sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara atau 8 (delapan) tahun sebagai pegawai negeri pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

UPTUN mengatur larangan rangkap Jabatan Panitera Pengadilan dalam Amandemen Pasal 36 sebagai berikut:

- a. Kecuali ditentukan lain atau berdasarkan undang-undang, Panitera tidak boleh merangkap menjadi wali, pengampu dan pejabat yang berkaitan dengan perkara yang didalamnya ia bertindak sebagai Panitera.
- b. Panitera tidak boleh merangkap menjadi advokat.

- c. Jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh Panitera selain jabatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung. Ketentuan ini berlaku juga bagi Wakil Panitera, Panitera Muda, dan Panitera Pengganti.

Panitera, Wakil Panitera, Panitera Muda, dan Panitera Pengganti Pengadilan diangkat dan diberhentikan dan jabatannya oleh Mahkamah Agung. Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh MA.

#### **Sekretaris Pengadilan**

Pada setiap Pengadilan ditetapkan adanya sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris dan dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris. Jabatan Sekretaris Pengadilan dirangkap oleh Panitera.

Pada waktu seseorang diangkat sebagai Panitera ia sekaligus diangkat sebagai Sekretaris Pengadilan.

Menurut Pasal 42 UPTUN:

Untuk dapat diangkat menjadi Wakil Sekretaris Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Warga negara Indonesia
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Berijazah serendah-rendahnya sarjana muda hukum atau sarjana muda administrasi;
- e. Berpengalaman di bidang administrasi pengadilan dan
- f. Sehat jasmani dan rohani.

Untuk dapat diangkat menjadi Wakil Sekretaris Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 huruf a, b, c, dan e tersebut.
- b. Berijazah sarjana hukum atau sarjana administrasi

- c. Wakil Sekretaris diangkat dan diberhentikan oleh MA Sekretaris Pengadilan bertugas menyelenggarakan administrasi umum Pengadilan.

Ketentuan mengenai tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi, dan tata kerja Sekretariat diatur lebih lanjut dengan Keputusan oleh MA.

## **E. RANGKUMAN**

Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan peradilan yang umurnya relative baru. Tujuan dan maksud didirikan adalah untuk memberi akses bagi masyarakat atau warga Negara untuk secara langsung membela dan mempertahankan hak-haknya. Sedangkan kompetensi didirikannya adalah untuk dapat menyelesaikan secara administrative sengketa tata usaha Negara tertentu. Tentang susunan, kedudukan dan organisasi PTUN diatur dalam UU no.5 tahun 1986 direvisi dengan UU No. 9 Tahun 2004.

## **F. LATIHAN**

1. Untuk lebih mengetahui tentang PTUN maka Mahasiswa secara sendiri-sendiri dapat melihat secara langsung ke lapangan atau Kantor PTUN di JL. Abdurrahman Saleh, Semarang. Di lokasi dapat diketahui bagaimana PTUN dalam praktek kesehariannya dalam memutuskan perkara yang di PTUN kan.
2. Mahasiswa dapat juga melakukan kunjungan lapangan atau Praktikum Kuliah Lapangan secara formal yang dibimbing Dosen Pengampu ke Lokasi kantor PTUN.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Prayudi Atmosudirdjo, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, *Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bintoro Tjokroamidjojo, 2000; *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta
- E.Utrecht, 1960; *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung : FHPM UNPAD
- Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta 2006.
- H.Syaukani HR, *Akses dan Indikator Pemerintahan Daerah yang baik*, PT LKIS Pelangi Aksara, Bantul, 2003.
- Kuntjoro Purbopranoto, 1975; *Berapa Catatan Hukum Tata Pemerintah dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung : Alumni
- Kansil, CST, 1978; *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara
- LAN, 2003; *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta
- Prins-Kosim, 1978; *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Peradilan Tata Usaha Negara beserta Penjelasannya*, Jakarta : Ghalia Indonesia, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Prayudi Atmosudirdjo, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ridwan, hr.2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Siti Sutami, 2000; *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- SF. Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004
- Sedarmayanti, 2003; *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Kerja Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung.
- UNDANG-Undang Nomor 9 tahun 2004, tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.